

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

**ALINE DA SILVA FREITAS**

**O DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E O  
PROBLEMA DO SEU FINANCIAMENTO**

**SÃO PAULO**

**2009**

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

**ALINE DA SILVA FREITAS**

**O DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E O  
PROBLEMA DO SEU FINANCIAMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Patrícia Tuma  
Martins Bertolin

**SÃO PAULO**

**2009**

F866d

FREITAS, Aline da Silva.

O Direito à Educação Básica e o Problema do seu Financiamento. Aline da Silva Freitas. 2009.

183 f.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009.

Bibliografia: f. 143 – 154.

1. Direito Constitucional. 2. Direito à Educação. 3. Educação Básica. 4. Financiamento. 5. Fundeb. I Título.

CDD 341.2

ALINE DA SILVA FREITAS

**O DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E O  
PROBLEMA DO SEU FINANCIAMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Aprovada em: 26 de agosto de 2009.

BANCA EXAMINADORA

---

Profª. Drª. Patrícia Tuma Martins Bertolin - Orientadora  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Profª. Drª. Clarice Seixas Duarte  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof. Dr. Roberto Moreira  
Faculdades Metropolitanas Unidas

Dedico esta Dissertação aos meus pais,  
Adelaide e Benjamin, pela dedicação  
integral, pela amizade generosa e pelo  
imenso amor...

... dedico também à minha amada avó Durvalina Maria da Silva, em memória, que nunca esteve em uma sala de aula... não aprendeu a ler e escrever. Para ela que, ciente da importância dos estudos, em todas as vezes que conversava comigo perguntava se eu estava “indo bem” e completava “eu oro toda noite para que você vá bem. Quando acabar seu estudo, me avise para eu ficar tranquila.”

## **Agradecimentos**

Aos meus pais e Professores do cotidiano, Adelaide e Benjamin, e à minha irmã, Andreia, meus mais queridos amigos, por viabilizarem, cada um ao seu modo, a experiência singular de cursar o Mestrado e por tudo o que só poderia caber em uma palavra: amor.

À minha sempre presente orientadora, Professora Doutora Patrícia Tuma Martins Bertolin, exemplo de amor e dedicação para com seus alunos, por todas as lições e experiências trocadas, pelo incentivo e oportunidades concedidas e pela amizade que simboliza tudo o que vivemos juntas nesses últimos anos...

Aos Professores Doutores Clarice Seixas Duarte e Roberto Moreira, também componentes de minha Banca de Qualificação, pelos preciosos conhecimentos partilhados, por todas as sugestões que gentilmente deram para que esta Dissertação fosse possível e, em especial, pelo amor pela educação, que se mostra nítido e admirável. À Professora Clarice, agradeço ainda por me integrar ao Grupo de Pesquisa CNPq “Direitos Políticos Econômicos e Sociais na Jurisprudência dos Tribunais Superiores” e pela possibilidade de secretariá-lo.

Ao Professor Ricardo Bitun, por ajudar a desenhar as primeiras linhas desta Dissertação e pela bibliografia inicial que se fez indispensável. Ao meu pai, Benjamin, pela disposição integral em revisar cada uma das versões que foram elaboradas até que a via definitiva ficasse o mais impecável possível. À Ester Zuzo, pela revisão cuidadosa e pela amizade.

Ao Professor Doutor José Francisco Siqueira Neto, Coordenador do Programa de Pós-Graduação, por seu notório comprometimento em fazer deste, a partir dos Professores e alunos, referência de qualidade em ensino, pesquisa e extensão, por seu rigor metodológico e por seus ensinamentos. Aos demais Professores que tive no Mestrado, Doutores Ari Marcelo Sólón, Alysson Leandro Barbate Mascaro, Gianpaolo Poggio Smanio, Gilberto Bercovici, Hércio Ribeiro, José Carlos Francisco,

por todas as aulas e atividades elaboradas que contribuíram grandiosamente para minha formação acadêmica.

Ao Professor Gianpaolo Poggio Smanio agradeço também por seu excelente trabalho de liderança do Grupo de Pesquisa CNPq “Novos Direitos e a Proteção da Cidadania”, do qual tenho a honra de participar desde 2007, pelo seu incentivo constante para que cada membro do Grupo desenvolva todas as suas potencialidades. À Professora Sônia Tanaka, que coordena o Grupo com o Professor Smanio, pela atenção e apoio à pesquisa.

Aos demais Professores do Programa, em especial à Professora Susana Mesquita Barbosa, e funcionários da Universidade Presbiteriana Mackenzie, sobretudo ao Senhor Miro, Senhor Renato e Senhora Jucelei, pela disponibilidade constante.

Aos Professores da querida Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, principalmente ao Professor Wilson Gianulo, meu orientador no Trabalho de Graduação Interdisciplinar, por sua atenção, por indicações bibliográficas que foram valiosas também no Mestrado e pelo incentivo à pesquisa continuada.

À Professora Doutora Lia Felberg, por todo carinho e confiança depositada, pela oportunidade de participar de processo seletivo que me tornou além de aluna, funcionária da Universidade Presbiteriana Mackenzie e pela preocupação em ver cada um de nós, advogados do Juizado Especial Cível, sempre bem profissional e academicamente.

Aos meus colegas de trabalho, pela preocupação e carinho.

A Alessandra, Eugênia, Izabel, Julia, Patrícia, Roseli e Vivian, queridas amigas do curso e para a vida toda, pelo companheirismo.

A Cíntia Midori, irmã de coração, Marlene e Matilde, por suas orações. A Débora, Jôcelly e Karina, também irmãs de coração, por todo apoio que sempre me deram.

Ao Senhor Mauro e à Senhora Soníria, casal de amigos Profissionais da Educação, pela honra de trocar ideias e ideais, pelas conversas sobre as experiências respectivas com os alunos da rede pública básica de ensino.

Aos alunos que tive, pela contribuição em consolidar o meu amor pela pesquisa em sede do direito à educação.

E o mais importante: agradeço a Deus, meu zeloso guardador e nosso Criador, por ter colocado todas essas pessoas em meu caminho e pela proteção que tornou possível eu viver o Mestrado intensamente. Agradeço também por me mostrar, a cada dia, que o caminho em busca do conhecimento é extenso e poderá levar a vida inteira para ser percorrido, ou mesmo não ter fim, e ainda assim será gratificante, pois é um dos maiores tesouros que alguém pode desejar.

Continuarei caminhando...

... a evolução do sistema educacional, a expansão do ensino e os rumos que esta tomou só podem ser compreendidos a partir da realidade concreta criada por nossa história cultural, evolução econômica e estruturação do poder político (Otaíza de Oliveira Romanelli).

... as leis que regulam o uso dos recursos canalizam intenções e prioridades políticas, enquanto os recursos financeiros assim aplicados as consolidam (Vital Didonet).

## Resumo

A história do direito à educação básica no Brasil e a análise do ordenamento jurídico vigente demonstram evolução positiva quanto a sua tutela e efetivação. Isto é importante, pois este nível de ensino é direcionado para a formação comum indispensável para o exercício da cidadania, para o desenvolvimento pessoal e dos meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. Entretanto, há barreiras para a sua efetivação, em que se destaca principalmente a questão do financiamento, sem o qual não há como se assegurar a concretização do direito à educação básica. A Constituição da República de 1988 direcionou percentuais da receita de impostos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, com ênfase no ensino fundamental. Porém, as sucessivas políticas de aplicação dos recursos apresentam-se insuficientes e sem o imperativo condão da continuidade. A expectativa é que por meio do Fundeb, fundo de natureza contábil voltado à manutenção e desenvolvimento do ensino básico e à valorização do magistério, que vigora desde 2007 e está previsto para perdurar até 2020, mudanças substanciais ocorram, em especial com a diminuição das desigualdades regionais, estabelecendo patamares mínimos para universalização de qualidade do nível de ensino em estudo. Contudo, ainda falta transparência pública na divulgação de dados quanto à sua implementação e os cidadãos carecem de mecanismos para controlar esta diretamente. O Estado não pode se eximir de sua responsabilidade, mesmo porque, a educação básica está inserida na ideia do mínimo existencial.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Direito à Educação. Educação Básica. Financiamento. Fundeb.

## **Abstract**

*The history of the right to basic education in Brazil and the analysis of the legal ordenament in force demonstrate positive evolution in its protection and effectiveness. It is important because this is the education level is directed to the commom formation indispensable to the citizenship, to the self development and the improvement of ways to progress in labor and in subsequent studies. Despite that, there are barriers for this happen, in special the financial, without there is not how to assure the effectiveness of the basic education right. The Republic Constitution of 1988 determined percentage of the tax income to the maintenance and development of education, with emphasis on the fundamental education. However, the successive politics of resources application are yet insufficient and do not have the imperative characteristic of continuity. The expectative is that with the "Fundeb", fund of countable nature to the maintenance and development of the basic education and the teaching valorization, implemented in 2007 and to be apply until 2020, changes will occur, in special the diminution of the regional inequality, establishing the minimum level to the universalization with quality of the education object of this study. The problem is that there is not public transparency on divulging data about its implementation yet and the citizens do not have mechanism to control it directly. The State cannot exempt from its responsibility, in truth, the basic education is included on the minimum existential idea.*

*Keywords: Constitucional Law. Right to Education. Basic Education. Financial. Funbeb.*

## Lista de Tabelas

Tabela 1	Quadro Direito Constitucional Anterior .....	101
Tabela 2	Quadro de controle das entregas dos relatórios referentes a receitas e despesas com os Fundos, Fundef e Fundeb, nos anos de 2005 a 2008, pelos Estados.....	126
Tabela 3	Quadro Totais de UF's transmitidas por Situação e Período.....	126
Tabela 4	Quadro Demonstrativo do Rio Grande do Sul das Receitas e Despesas com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB - Período de Referência – 2008.....	127
Tabela 5	Quadro 2 de controle das entregas dos relatórios referentes a receitas e despesas com os Fundos, Fundef e Fundeb, nos anos de 2005 a 2008, pelos Estados.....	128
Tabela 6	Quadro Totais 2 de UF's transmitidas por Situação e Período.....	128

## Lista de Siglas

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
CGU	Controladoria Geral da União
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBED	Índice Brasileiro de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IE	Imposto sobre Exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados
II	Imposto sobre Importação de Produtos Estrangeiros
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto sobre Renda e Proventos de qualquer Natureza
ISS	Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Trasmissão <i>inter vivos</i> , a qualquer Título, por Ato Oneroso, de Bens Imóveis, por Natureza ou Acesso Física, e de

	Direitos Reais sobre Imóveis, Exceto os de Garantia, bem como Cessão de Direitos a sua Aquisição
ITCMD	Imposto sobre Transmissão <i>causa mortis</i> e doação, de quaisquer Bens ou Direitos
ITR	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PME	Pesquisa Mensal do Emprego
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNE	Plano Nacional da Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SIOPE	Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância (do inglês <i>United Nations Children's Fund</i> )
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Cultura e o Desporto (do inglês <i>United Nations Education, Science and Culture Organization</i> )
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

## Sumário

	INTRODUÇÃO.....	16
1	EDUCAÇÃO BÁSICA NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO.....	20
1.1	Considerações Preliminares.....	20
1.2	Direito à Educação nas Constituições Brasileiras.....	32
1.2.1	A Educação na Carta do Império, 1824.....	32
1.2.2	A Educação na Constituição de 1891.....	37
1.2.3	A Educação na Constituição de 1934.....	41
1.2.4	A Educação na Carta de 1937.....	43
1.2.5	A Educação na Constituição de 1946.....	44
1.2.6	A Educação na Carta de 1967 e na Emenda nº 1, de 1969.....	49
1.3	Nomenclaturas dos Níveis da Educação na História Nacional.....	51
2	TUTELA JURÍDICA DO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA VIGENTE NO BRASIL.....	54
2.1	A Educação na Constituição de 1988.....	54
2.1.1	Conceito e Finalidades do Direito à Educação na Constituição de 1988.....	53
2.1.2	Princípios Básicos da Educação.....	60
2.1.3	A Responsabilidade pela Concretização do Direito à Educação.....	68
2.1.4	Educação como Direito Fundamental Social.....	72
2.1.5	A Interdependência entre Educação e Cidadania.....	76
2.1.6	Educação e Democracia.....	81
2.2	A Educação na Legislação Infraconstitucional.....	83
2.3	Considerações sobre a Tutela Jurídica do Direito à Educação Básica...	87
2.4	Aplicação das Ideias de Paulo Freire ao Direito à Educação.....	90
3	O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	93
3.1	A Indispensabilidade de Recursos para a Efetivação do Direito à Educação Básica.....	93
3.1.1	O Financiamento da Educação Básica no Ordenamento Jurídico Brasileiro e a Política dos Fundos.....	99

3.2	O Fundeb: o Modelo Vigente para o Financiamento da Educação Básica.....	113
3.2.1	Principais Aspectos do Fundeb.....	113
3.2.1.1	O Controle de Implementação do Fundeb.....	120
3.2.2	Análise dos Dois Primeiros Anos do Fundeb e a Insuficiência de Mecanismos de Controle Diretos pelos Cidadãos.....	123
3.3	Perspectivas sobre o Cenário Atual do Financiamento da Educação Básica: a Cidadania Modelando o Estado.....	130
	CONCLUSÕES.....	136
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	143
	Obras Citadas.....	143
	Documentos Eletrônicos.....	150
	Obra Consultada.....	154
	ANEXO: O MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA (1932).....	155

## Introdução

O tema desta Dissertação não foi concebido como ora se apresenta. A primeira ideia era estabelecer qual a importância da educação para a construção da cidadania, já que diversos textos analisados para as disciplinas do Mestrado ressaltavam, ainda que indiretamente, a relação entre os institutos. Posteriormente, pensou-se em realizar o levantamento dos elementos internos e externos ao sistema educacional brasileiro que o prejudicam e/ou inviabilizam a prestação do serviço educacional com equidade e qualidade.

A partir dessas ideias, foram realizados diversos cortes epistemológicos para viabilizar uma pesquisa que de fato pudesse resultar em uma contribuição maior para a academia e, em especial, para a questão da Educação no Brasil, sem que se perdesse em elementos já estudados em diversas obras.

Desse modo, definiu-se o horizonte teórico a ser desvendado: a tutela conferida ao direito à educação básica no ordenamento jurídico brasileiro, em especial no âmbito constitucional, e a análise do elemento que se destaca como o principal obstáculo para a sua concretização, qual seja o seu financiamento público. A ênfase será, como não poderia deixar de ser, na educação pública, pois os dados estatísticos revelam que a rede pública atende a maioria dos estudantes e também pelo fato, como será estudado, da importância do Estado em assegurar a concretização do direito à educação para todos.

Trata-se de tema que perpassa diversas áreas do saber: a ciência jurídica, que estabelece os parâmetros necessários para a efetivação do direito à educação; a pedagogia, que auxilia na compreensão de conceitos e na comprovação da importância do processo educacional na vida de todos; e a sociologia, que torna evidente o modo como se dá a relação entre a legislação e a realidade social.

Não se pode olvidar ainda da importância da ciência política e da economia para o tema, tendo em vista que as questões atinentes a aplicação de recursos estatais para a materialização de direitos por meio de políticas públicas, depende, em grande

parte, das decisões políticas governamentais e de questões econômicas. É possível, inclusive, identificar no bojo da sociedade características de política e de economia educacionais.

Isso posto, constata-se que o tema objeto de pesquisa atende às exigências do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, ao qual é neste momento apresentado. Esse Programa considera a importância do estudo profundo e científico acerca de temas relevantes na sociedade contemporânea e, para tanto, se subdivide em duas linhas de pesquisa: “A Cidadania Modelando o Estado” e “Poder Econômico e seus Limites Jurídicos.”

O “direito à educação básica e o problema do seu financiamento” vincula-se, em especial, com a primeira linha de pesquisa. A vertente “A Cidadania Modelando o Estado” tem por escopo compreender o conceito de cidadania, os direitos englobados neste conceito e seu elo com os direitos fundamentais, além da busca de mecanismos práticos para a sua promoção. Aborda também questionamentos sobre o próprio papel do Estado Democrático de Direito no sentido de concretizar estes institutos.

O direito à educação é considerado como um dos elementos centrais na construção deste Estado. Trata-se de direito compreendido ainda como um dos mecanismos de maior potencial de transformação individual e coletivo, em especial os primeiros anos de estudo. Seu elo com a cidadania e a democracia é intenso e, por todos esses motivos, sua materialização deve ser meta de Estado.

A justificativa social da pesquisa é proveniente do fato de que no Brasil a efetivação deste direito encontra, de maneira comprovada e de extrema clareza, dificuldades quantitativas e, principalmente, qualitativas, o que não pode ser aceito, mesmo porque o ordenamento jurídico tutela o direito à educação básica como prioridade.

Para a sociedade, é relevante que seja identificado o motivo central do descompasso entre lei e realidade. Ainda mais quando este diagnóstico pode voltar-

se para a elaboração ou revisão das medidas necessárias para superar o problema, em prol da concretização do direito à educação básica para todos.

Assim, tem-se formulado o problema de pesquisa: como se dá o financiamento da educação básica? Este problema decorre dos seguintes questionamentos: se há a previsão do direito à educação básica, qual o principal obstáculo para a sua concretização? Em outras palavras, por que apesar da tutela jurídica, o Brasil ainda não apresenta por meio de estatísticas e dados resultados satisfatórios quanto à efetivação desse direito? Ou ainda: por que as crianças e adolescentes de hoje ao serem avaliados, demonstram que a maioria deles não aprende nas escolas e não se sente motivada? O que falta para que não haja repetência e evasão escolar? Seriam recursos?

A hipótese volta-se, como evidencia o tema anteriormente proposto, à insuficiência do financiamento da educação básica. Aparentemente a política e a economia educacionais não têm sido capazes de proporcionar a efetivação desse direito. É inquestionável que a materialização dos direitos sociais, como é o caso do direito à educação, passa pela necessidade de recursos.

Para verificar se esta hipótese é verdadeira, algumas questões devem ser consideradas. A principal é a forma pela qual o direito à educação básica e seu respectivo financiamento foram delineados na história do constitucionalismo nacional. Esta análise constitui o objetivo geral desta Dissertação.

São decorrentes desse objetivo geral, três objetivos específicos. O primeiro é levantar os principais aspectos históricos que poderiam justificar a situação da concretização (ou sua falta) do direito à educação básica no Brasil, bem como que possibilitem evidenciar as diversas formas de concepção deste direito e as variações de nomenclatura na linha do tempo. Trata-se da matéria do primeiro capítulo.

O segundo é estudar a tutela jurídica do direito à educação básica em vigor, sobretudo na Constituição da República Federativa de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/96. Este objetivo específico também compreende trazer à tona o vínculo entre o instituto em apreço e a cidadania e a

democracia, demonstrando-se desta maneira ainda mais o seu valor social e a consequente necessidade de sua concretização. Trata-se do objeto do segundo capítulo.

A partir dessas abordagens, pretende-se atingir, no capítulo final, a terceira meta: identificar o vigente modelo de financiamento da educação básica, traçar seus principais contornos e verificar quais os mecanismos disponíveis para que o cidadão fiscalize diretamente sua implementação.

É aqui que se encontra destacada a justificativa científica da pesquisa, pois, como será assinalado, o modelo atual de financiamento da educação básica data de 2007, existindo poucas obras sobre o mesmo, de modo a conduzir a pesquisa ao plano da legislação sobre o tema e das informações oficiais divulgadas em rede eletrônica.

Reconhecida a importância do direito à educação, estudos sobre tema de tamanha atualidade podem contribuir para a compreensão deste mecanismo de financiamento e, quiçá, se for o caso, seu aprimoramento e revisão ainda no período de sua implementação.

Por fim, insta ressaltar a metodologia de pesquisa que será desenvolvida para buscar atender esta expectativa, as finalidades suscitadas e para responder o problema exposto. Ela compreende tanto o levantamento orientado de referências bibliográficas dos diversos campos apontados, quanto à consulta a páginas e documentos eletrônicos.

Neste aspecto, sobreleva a importância das mencionadas referências eletrônicas oficiais disponibilizadas pelo Estado, tais como os dados encontrados na página do Ministério da Educação e do Desporto e na página do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, abordadas segundo perspectiva crítica.

## 1 Educação Básica no Constitucionalismo Brasileiro

### 1.1 Considerações Preliminares

Se por um lado o Brasil está entre os países considerados de Alto Desenvolvimento Humano<sup>1</sup>, por outro apresenta elevados índices de desigualdade social que se expressam em diversos fatores, como na educação.

Precariedade, este talvez seja um dos adjetivos mais adequados para assinalar a questão da efetivação<sup>2</sup> do direito à educação no Brasil. Essa afirmação é preocupante, pois este direito é fundamental e sua insuficiência se reflete em diversas mazelas da sociedade. A “precariedade educacional está na raiz de muitos outros problemas sociais que envolvem a juventude.”<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Em 2007, o Brasil ficou na posição de número 70 no *ranking* entre os 177 países e territórios analisados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. No ano de 2008 foram analisados 179 países e territórios e o país manteve-se na mesma posição. (*Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*. Disponível em: [http://www.pnud.org.br/arquivos/release\\_idh.pdf](http://www.pnud.org.br/arquivos/release_idh.pdf). Acesso em: 28 maio 2008; e *IDH do Brasil cresce; país é 70º no ranking*. Disponível em: [http://www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3119&lay=pde](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3119&lay=pde). Acesso em: 11 abr. 2009). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é calculado com base na expectativa de vida, na taxa de alfabetização de adultos, no número de matrículas e no PIB *per capita*. O IDH varia de 0 a 1 e, nos anos indicados, o país atingiu 0,800 e 0,807, respectivamente. Comparados os dados do período compreendido entre 1990 e 2007, observa-se evolução positiva, apesar dos elementos avaliados não serem suficientes para indicar a melhoria na qualidade de vida das pessoas e do fato do país ser um dos que possui maiores patamares de desigualdade social, conforme afirmado. Neste sentido, há também quem critique a situação brasileira quando em comparação com outros países da América Latina: “ao ingressar no grupo de países de alto desenvolvimento humano, o Brasil marca o início, mesmo que simbólico, de uma nova trajetória e de um novo conjunto de aspirações. O olhar deve voltar-se ao desempenho do conjunto de países latino-americanos que têm um desenvolvimento superior ao brasileiro, incluindo Argentina, Chile, Uruguai, Costa Rica, Cuba e México. O Brasil possui indicadores de desenvolvimento humano inferiores em quase todas as dimensões.” (*Brasil entra no grupo de países de alto IDH: com Índice de Desenvolvimento Humano em alta desde 1975, país fica entre os 70 que têm nível mínimo para integrar o topo do ranking*. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pobrezadesigualdade/reportagens/index.php?id01=2823&lay=pde>. Acesso em: 13 nov. 2008).

<sup>2</sup> A doutrina distingue “eficácia” e “efetividade” das normas. A primeira é entendida como a eficácia jurídica, isto é, a aplicabilidade, a exigibilidade e executoriedade das normas. Efetividade é, por sua vez, a eficácia social, a materialização das normas. Entretanto, como o Ingo Wolfgang Sarlet, há doutrinadores que entendem que estes são fenômenos complementares: “... uma norma somente será eficaz (no sentido jurídico) por ser aplicável e na medida de sua aplicabilidade. Assim, sempre que fizermos referência ao termo ‘eficácia jurídica’, fá-lo-emos abrangendo a noção de aplicabilidade que lhe é inerente e dele não pode ser dissociada.” (*A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 246).

<sup>3</sup> Os limites da nossa linguagem são os limites do nosso mundo. *In Revista Mackenzie*, São Paulo, ano IX, n. 41, p. 22-24, 2008. p. 23.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) desenvolve anualmente o Censo Escolar da Educação Básica. São levantados dados sobre número de matrículas, professores, estabelecimentos, transporte escolar, movimento e rendimento em todas as etapas da educação básica. O INEP considera também taxas de aprovação, reprovação e abandono escolar.<sup>4</sup>

Os dados mais recentes foram publicados em janeiro de 2009, tendo como referência o ano de 2008. O resultado da pesquisa registrou o elevado número de crianças e jovens que se encontram matriculados nas escolas públicas e privadas. Houve, inclusive, um aumento quando comparados aos índices de 2008; ano referência 2007.

O Censo Escolar da Educação Básica de 2008 constatou que estavam matriculados 53.232.868 estudantes na Educação Básica, dos quais 46.131.825 em escolas públicas (86,7% do total de alunos) e 7.101.043 em escolas privadas (correspondendo a 13,3%). A maior parte dos alunos estava vinculada às redes municipais de ensino, totalizando 24.500.852 matrículas (46%).<sup>5</sup>

Mas essa quantidade, que indica a quase universalização do ensino básico, não é suficiente. A maior parte da população possui poucos anos de estudo, há sérios problemas de analfabetismo e, ainda, péssima qualidade no serviço educacional. Não bastasse, quando considerados elementos como a inclusão das minorias, os resultados são ainda mais alarmantes.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e analisada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre as pessoas com quinze anos ou mais, o número médio de anos de estudo foi de apenas 7,3 anos. Esse número entre a população urbana possui a média de 8,5 anos e entre a população

---

<sup>4</sup> Os dados coletados pelo Instituto são a base que o Ministério da Educação possui para definir a destinação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e dos Profissionais da Educação, Fundeb, e dos programas educacionais do Fundo Nacional da Educação, FNDE. A questão do financiamento será abordada especificamente no terceiro capítulo.

<sup>5</sup> *Censo 2008 mostra estabilidade na matrícula*. Disponível em: [http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar/news09\\_01.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar/news09_01.htm). Acesso em: 14 abr. 2009.

rural a média cai para 4,5 anos<sup>6</sup>. Conforme indicadores sociais de 2006, no Brasil ainda existem 14,9 milhões de analfabetos e 23,6 milhões de analfabetos funcionais.<sup>7</sup>

A dificuldade em aprender e o baixo rendimento dos alunos matriculados na rede de ensino também são notórios, em especial nas escolas públicas. Dados divulgados pelo Ministério da Educação, e por outros órgãos de pesquisa, atestam a falta de qualidade do ensino básico no país.

Neste sentido, por exemplo, os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), e do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

O SAEB compreende duas perspectivas, a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC). O primeiro realiza diagnóstico desse nível de ensino em toda a rede pública e é denominado genericamente de SAEB nas publicações oficiais. O segundo é mais detalhado, pois divulga resultados de cada unidade escolar, sendo conhecido também como Prova Brasil. Já o IDEB analisa o fluxo escolar e o desempenho nas avaliações, tomando por base o Censo Escolar e os dados do SAEB, além de avaliações gerais do INEP.

Divulgado em 09 de junho de 2009 pelo Fundo das Nações Unidas para as Crianças (UNICEF), o estudo “O Direito de Aprender: Potencializar Avanços e Reduzir Desigualdades”<sup>8</sup> considerou estes indicadores educacionais e os comparou com referente internacional, concluindo que, nas últimas duas décadas, o Brasil quase atingiu a universalização da educação básica e há melhoras, entretanto:

---

<sup>6</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Comunicado da Presidência. *PNAD 2007: Primeiras Análises. Educação, Juventude, Raça/Cor*. v. 4. n. 12. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 17 out. 2008.

<sup>7</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/comentarios2006.pdf>. Acesso em: 22 maio 2008. Analfabeto é a pessoa que não sabe ler e escrever. Por analfabeto funcional, entende-se a pessoa que lê e escreve, mas com limitações, posto que sua capacidade de entendimento é restrita aos textos atrelados à sua profissão.

<sup>8</sup> SILVA, Maria de Salete; ALCÂNTARA, Pedro Ivo (coords.). *O Direito de Aprender: Potencializar avanços e reduzir desigualdades*. Brasília, DF: UNICEF, 2009. Disponível em: [http://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_14927.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_14927.htm). Acesso em: 11 jun. 2009.

Os resultados das avaliações realizadas, em especial os revelados pelo Ideb, apontam deficiências e desigualdades de aprendizagem tanto entre comunidades, municípios, estados e regiões brasileiras, quanto em relação a outros países. Os resultados do Pisa, programa internacional de avaliação comparada mantido pela OCDE, que mede o conhecimento de alunos na faixa dos 15 anos para avaliar a efetividade dos sistemas educacionais, colocam o Brasil entre os países com os mais baixos índices de desempenho em Leitura, Matemática e Ciências. De acordo com os resultados da avaliação de 2006, mais de 40% dos estudantes brasileiros tiveram desempenho igual ou inferior ao nível 1, o mais baixo do Pisa.<sup>9</sup>

O ENEM é, por sua vez, uma prova anual para estudantes que estão concluindo ou concluíram o ensino médio. Apesar de ser voluntário, a adesão ao mesmo é cada vez maior, mesmo porque diversas instituições de ensino superior aceitam seu resultado como critério de avaliação para ingresso em seus cursos.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> SILVA, Maria de Saete; ALCÂNTARA, Pedro Ivo (coords.). *O Direito de Aprender: Potencializar avanços e reduzir desigualdades*. Brasília, DF: UNICEF, 2009. Disponível em: [http://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_14927.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_14927.htm). Acesso em: 11 jun. 2009. p. 33.

<sup>10</sup> A tendência é aumentar a adesão ao Enem, pois o Ministério da Educação apresentou em 2009 uma proposta a instituições de ensino superior, públicas e privadas, para “usar o novo Enem como parte de seu processo seletivo ou aderir ao Sistema de Seleção Unificada, em que o exame seria utilizado como fase única. A intenção é oferecer um sistema de avaliação que privilegie a capacidade crítica e analítica dos estudantes em detrimento dos atuais modelos de vestibulares que valorizam sobremaneira a memorização de conteúdos do ensino médio. ‘O novo Enem combinará a forma de abordagem do atual Enem com a abrangência dos conteúdos cobrados pelo vestibular’, explicou Haddad. Para o ministro, a seleção pelo novo Enem permitirá reformular os conteúdos ensinados no ensino médio, que hoje estão pautados pelas provas dos vestibulares.” (MACHADO, Maria Clara. *Processo seletivo unificado deve começar em outubro*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=comcontent&view=article&id=index.php?option=comcontent&view=article&id=310> processo-seletivo-unificado-deve-comecar-em-outubro&catid=212&Itemid=86. Acesso em: 11 abr. 2009). Enquanto o projeto ainda estava em discussão, segundo pesquisa realizada pela Revista Veja com 55 reitores das Universidades Federais, 51 destes pretendem aplicar o modelo. Ainda de acordo com a pesquisa, destes reitores que aprovam o novo Enem “25 querem que a adoção se dê ainda em 2009. Entre as faculdades particulares, pelo menos 500 também vão aderir já. Isso é 25% do total.” (PEREIRA, Camila; WEINBERG, Monica; BETTI, Renata. *Vestibular: vai mudar tudo, menos o mérito*. In *Revista Veja*. ed. 2108. ano. 42. n. 15. São Paulo: Abril, 15 abr. 2009. p. 70-79. p. 72). De fato, em maio de 2009 foi aprovado o novo ENEM, mediante Portaria (Portaria ENEM 2009, publicada em 28 de maio de 2009). O modelo novo traduz exatamente o ideal supra mencionado de transformar a prova em processo seletivo. Segundo dados oficiais: “O novo Enem manterá a característica de ser um exame voluntário. Alunos concluintes do ensino médio e pessoas que terminaram este nível de ensino em anos anteriores, os chamados egressos, ainda podem realizar a prova. A novidade é que a prova vai valer também para certificação de conclusão do ensino médio, o que torna o Enem também uma oportunidade para cidadãos sem diploma nesse nível de ensino, desde que na data de realização da prova tenham 18 anos, no mínimo. As médias do Enem poderão ser usadas no vestibular das instituições federais de ensino e também em processos seletivos de cursos profissionalizantes pós-médios. A partir do ano que vem, a avaliação vai medir ainda o desempenho acadêmico dos estudantes ingressantes nas instituições de ensino superior.” (BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Definida toda a logística do Enem 2009*. Disponível em: [http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/enem/news09\\_05.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/enem/news09_05.htm). Acesso em: 11 jun. 2009).

Segundo dados oficiais:

Seu objetivo principal é possibilitar uma referência para auto-avaliação, a partir das competências e habilidades que estruturam o Exame. O modelo de avaliação adotado pelo Enem foi desenvolvido com ênfase na aferição das estruturas mentais com as quais construímos continuamente o conhecimento e não apenas na memória, que, mesmo tendo importância fundamental, não pode ser o único elemento de compreensão do mundo. Diferentemente dos modelos e processos avaliativos tradicionais, a prova do Enem é interdisciplinar e contextualizada. Enquanto os vestibulares promovem uma excessiva valorização da memória e dos conteúdos em si, o Enem coloca o estudante diante de situações-problemas e pede que mais do que saber conceitos, ele saiba aplicá-los. O Enem não mede a capacidade do estudante de assimilar e acumular informações, e sim o incentiva a aprender a pensar, a refletir e a 'saber como fazer'. Valoriza, portanto, a autonomia do jovem na hora de fazer escolhas e tomar decisões.<sup>11</sup>

A prova tem, deste modo, a meta de avaliar como o conhecimento aprendido pelo aluno em sua formação básica o auxilia para solucionar problemas práticos, observada, portanto, a capacidade de raciocínio dos examinados. Isto porque aprender a aplicar os tópicos do currículo escolar é um elemento de educação de qualidade.

Ocorre que os resultados referentes ao ano de 2007 revelaram que a média nacional não atinge índices aceitáveis de aprendizado e raciocínio. Em uma escala que vai de zero até cem, a média nacional, consideradas prova objetiva e redação, é de 51,265. Este índice cai para 48,081 quando se trata apenas das escolas públicas. O Estado de São Paulo apresenta os índices de 52,711 e 48,337, respectivamente.<sup>12</sup>

Desse modo, o sistema educacional brasileiro não viabiliza para cerca de 50% dos alunos da educação básica os conhecimentos mínimos indispensáveis para a solução de problemas simples.

---

<sup>11</sup> *Enem: um Exame Diferente*. Disponível em: [http://www.enem.inep.gov.br/index.php?Option=com\\_content&task=view&id=12&Itemid=34](http://www.enem.inep.gov.br/index.php?Option=com_content&task=view&id=12&Itemid=34). Acesso em: 31 maio 2008.

<sup>12</sup> Dados disponíveis em: <http://www.enem.inep.gov.br>. Acesso em: 31 maio 2008. Os índices consolidados referentes ao ano 2008 ainda não foram disponibilizados na íntegra na página oficial do exame.

Além disso, vale ressaltar que, em 2008, pela primeira vez, o Banco Mundial<sup>13</sup> calculou o Índice de Oportunidades Humanas, uma medida para a desigualdade de oportunidades nos serviços básicos para as crianças.

Os resultados foram divulgados em um relatório denominado: “Medindo a Desigualdade de Oportunidades na América Latina e no Caribe”<sup>14</sup> e tiveram como base dados coletados em dezenove países da América Latina e no Caribe durante o período compreendido entre 1995 e 2005.

O Índice considera quantas oportunidades básicas estão disponíveis e com que grau de equidade elas estão distribuídas para as pessoas mais vulneráveis da sociedade: as crianças. Por oportunidades básicas, entende-se:

um subgrupo de bens e serviços para as crianças, como o acesso à educação, água potável, vacinas, que são primordiais para determinar as oportunidades para o avanço econômico na vida. (...) As cinco variáveis de oportunidades básicas consideradas foram: completar a sexta série no tempo devido, permanência na escola entre 10 e 14 anos, acesso à água, eletricidade e saneamento.<sup>15</sup>

No Brasil, os dados revelaram que a disponibilidade e a equidade na distribuição de oportunidades estão abaixo de 50%. O acesso ao estudo é no país um dos piores

---

<sup>13</sup> Diversas estatísticas são veiculadas relacionando educação e economia. Em muitos casos há uma visão reducionista: estabelece-se a importância da educação na medida em que esta promove benefícios estritamente individuais de ascensão social. Não é este o entendimento abordado neste trabalho. Deve-se sempre valorizar o conteúdo humanístico da educação, que representa um dos direitos que, concretizado, beneficia o indivíduo, lhe proporcionando o desenvolvimento de suas potencialidades, a inclusão na sociedade e no mercado, além contribuir para a que a sociedade evolua positivamente. Trata-se assim, como será explorado adiante, de direito de cunho individual e coletivo. Diante dessas afirmações é importante registrar o fato de ter sido o Banco Mundial o responsável pela pesquisa em apreço, pois adiante o relatório especificará que as oportunidades são diretamente vinculadas ao avanço econômico na vida. A este deve ser cumulado, segundo o conteúdo humanístico mencionado, a possibilidade de avanço nos demais setores da vida.

<sup>14</sup> O relatório em espanhol é localizado na página eletrônica do Banco Mundial. BARROS, Ricardo Paes de; FERREIRAS, Francisco H. G. Francisco; VEJA, Jose R. Molinas; CHANDUVI, Jaime Saavedra. *Medindo da Desigualdade de Oportunidades en América Latina y el Caribe*. Washington, DC, EEUU: Banco Mundial, 2008. Disponível em: [www.bancomundial.org/alc](http://www.bancomundial.org/alc). Acesso em: 4 out. 2008.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 17 e 21. Texto original: “*un sub-grupo de bienes y servicios para niños, como el acceso a la educación, agua potable, o vacunaciones, que son primordiales para determinar las oportunidades para el avance económico en la vida. (...) Las cinco variables de oportunidades básicas consideradas fueron: completar el sexto grado en el tiempo debido, asistencia a la escuela entre 10 y 14 años, acceso a agua, electricidad y saneamiento...*” (tradução livre).

aspectos quando comparado aos índices das outras localidades analisadas. Na escala que varia entre zero e cem, o Brasil obteve 67 pontos.

Com isso, ficou com a décima quinta posição no *ranking* dos países – no Chile, primeiro colocado da lista, o índice obtido foi de 90 pontos.<sup>16</sup>

Assim, perante países da América Latina, o Brasil apresenta índices muito baixos. Estes são agravados, quando consideradas as desigualdades regionais internas e as parcelas mais vulneráveis da sociedade relacionadas com as questões étnico-raciais e as necessidades especiais de muitas pessoas.<sup>17</sup>

Ademais, no Brasil, há muitas crianças e jovens que ainda estão fora da escola, seja pela falta de professores ou de estabelecimentos de ensino, seja por necessidade de trabalhar. Sobre este aspecto insta observar que apesar de a legislação estabelecer idade mínima de quatorze anos para o acesso ao mercado de trabalho e na condição de aprendiz, o trabalho infantil é uma realidade nacional.

De acordo com Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do ano de 2007, são 2.500.842 de crianças e jovens de 5 a 15 anos trabalhando, o que corresponde a 6,6% do total nessa faixa etária. Quando considerados as crianças e adolescentes de 5 a 17 anos, o índice sobe para 11%. E mais:

A maioria das crianças não recebe rendimento pelo seu trabalho: 65% das crianças trabalhadoras que estudam e 45% das que não estudam têm rendimento zero. Das crianças de 7 a 15 anos que trabalham e recebem salário, o salário mensal médio das que estudam é de R\$ 151, enquanto o das que não frequentam a escola é de R\$ 226.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> BARROS, Ricardo Paes de; FERREIRAS, Francisco H. G. Francisco; VEJA, Jose R. Molinas; CHANDUVI, Jaime Saavedra. *Midiendo la Desigualdad de Oportunidades en América Latina y el Caribe*. Washington, DC, EEUU: Banco Mundial, 2008. Disponível em: [www.bancomundial.org/alc](http://www.bancomundial.org/alc). Acesso em: 4 out. 2008. p. 24.

<sup>17</sup> Neste sentido, vide: SILVA, Maria de Saete; ALCÂNTARA, Pedro Ivo (coords.). *O Direito de Aprender: Potencializar avanços e reduzir desigualdades*. Brasília, DF: UNICEF, 2009. Disponível em: [http://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_14927.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_14927.htm). Acesso em: 11 jun. 2009. Apesar da importância inquestionável, não serão feitas muitas considerações sobre essas questões, tendo em vista a delimitação temática desta Dissertação.

<sup>18</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Comunicado da Previdência. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio. Primeiras Análises: Mercado de Trabalho, Trabalho Infantil e Previdência*. v. 2. n. 10. 30 setembro 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/default.jsp>. Acesso em: 30 set. 2008.

As causas desses problemas não são atuais. Razões históricas conduziram às dificuldades, em especial as qualitativas, que a educação enfrenta no Brasil. Isto porque a educação está inserida no contexto maior da própria formação do Estado brasileiro, e, portanto, a política educacional é reflexo das decisões políticas e econômicas tomadas neste processo.

Para Florestan Fernandes, os problemas educacionais “não são neutros diante dos demais problemas sociais nacionais. Entrosam-se com êles e são, com freqüência, o ponto de partida para o seu reconhecimento e a sua solução.”<sup>19</sup>

Nota-se que a história nacional é marcada por anos de submissão ao colonizador e, depois, por uma independência que se fez acompanhar pela fragilidade das instituições e por uma democracia e cidadania que, além de recentes, ainda são muito mais formais do que materiais.

Neste contexto, a educação apenas recentemente passou a ser considerada como um problema nacional, já que outras questões foram consideradas como prioridade, como poder político e fatores econômicos; o elo entre política, economia e educação é extremamente tênue. Conforme Otaíza de Oliveira Romanelli:

Assim como acontece com a cultura letrada e com a ordem econômica, a forma como se origina e evolui o poder político tem implicações para a evolução da educação escolar, uma vez que esta se organiza e se desenvolve, quer espontaneamente, quer deliberadamente, para atender aos interesses das camadas representadas na estrutura do poder. Dessa forma, ainda que os objetivos verbalizados do sistema de ensino visem a atender aos interesses da sociedade como um todo, é sempre inevitável que as diretrizes realmente assumidas pela educação escolar favoreçam mais as camadas sociais detentoras de maior representação política nessa estrutura. Afinal, quem legisla, sempre o faz segundo uma escala de valores próprios da camada a que pertence, ou seja, segundo uma forma de encarar o contexto e a educação, forma que dificilmente consegue ultrapassar os limites dos valores inerentes à posição ocupada pelo legislador na estrutura social. Daí por que o poder político, vale dizer, a composição de forças nele representadas, tem atuação e responsabilidade direta na organização formal do ensino.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> *Educação e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Dominus, 1966. p. 43.

<sup>20</sup> *História da Educação no Brasil (1930/1973)*. 22. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 29.

Segundo José Mario Pires Azanha, a conscientização da educação como um desafio nacional é provavelmente mais recente que a República, pois antes desta as questões educacionais limitavam-se apenas “... à formação dos filhos das famílias abastadas e ao recrutamento de funcionários nas administrações colonial e imperial. Problemas esses não nacionais, mas bem localizados e a reclamarem soluções específicas.”<sup>21</sup>

Com isso, necessário se faz verificar qual o tratamento e recursos dispensados à educação desde a colonização. Durante este período, o trabalho educacional foi realizado pelos jesuítas, primeiro por missionários e clérigos, depois pela Companhia de Jesus e seus colégios voltados para os filhos de índios e de portugueses; para os negros escravos não era destinada educação, pois que trazidos apenas para suprir as necessidades de mão-de-obra para o desenvolvimento das lavouras.

A Igreja era extremamente interligada ao governo, apadrinhando o imperador, e com isso teve forças para manter o formato de educação por ela proposto entre 1549, ano em que os jesuítas chegaram ao Brasil, e 1759. Catequizavam, além de ensinar a ler, escrever e a realizar algumas atividades, tais como o serviço de carpintaria.

Apesar de os jesuítas serem bem preparados e terem à sua disposição bibliotecas, suas dificuldades eram múltiplas e geradas pela diversidade de línguas e culturas, muitas destas frequentemente desrespeitadas. A educação atuava como um meio de controle dos nativos para a exploração econômica da colônia sem resistências. Os jesuítas objetivavam a catequese e, em especial, a formação de futuros missionários, líderes religiosos e elite intelectual<sup>22</sup>, objetivo este que foi conquistando cada vez mais espaço conferindo a educação certo *status*. Diante do pouco número de escolas, tal modelo atingiu ínfima parcela da população, tanto que:

---

<sup>21</sup> Planos e Políticas de Educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In MENESES, João Gualberto de Carvalho (*et al*). *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 102.

<sup>22</sup> “Assim, os padres acabaram ministrando, em princípio, educação elementar para a população índia e branca em geral (salvo as mulheres), educação média para os homens da classe dominante, parte da qual continuou nos colégios preparando-se para o ingresso na classe sacerdotal, e educação superior religiosa só para esta última. A parte da população escolar que não seguia a carreira eclesiástica encaminhava-se para a Europa, a fim de completar os estudos, principalmente na Universidade de Coimbra, de onde deviam voltar os letrados.” (ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil (1930/1973)*. 22. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 35).

Se fizermos um exercício conjectural com números prováveis, de um lado a população estimada em 1759 e, de outro, o número de alunos dos colégios e seminários dos jesuítas – lembrando que os padres não atendiam em seus colégios: as mulheres (50% da população); os escravos (cerca de 40%); os pardos e os negros livres, os filhos ilegítimos e as crianças abandonadas (estes dois últimos somando mais de 50%) –, concluiremos que mesmo entre os jovens brancos, homens, filhos legítimos e livres e os índios aldeados, os alunos dos colégios jesuíticos não passavam de 0,1% da população da época.<sup>23</sup>

Em uma segunda fase, de 1759 até 1824, expulsos os jesuítas pelo Marquês de Pombal, ministro do Rei Dom José I, o governo assumiu a atividade educacional, para torná-la laica e voltada para seus interesses políticos. “Leigos começaram a ser introduzidos no ensino e o Estado assumiu, pela primeira vez, os encargos da educação.”<sup>24</sup>

A tentativa frutífera era de minimizar os efeitos da atuação daqueles que estavam a impedir escravização indígena e a defender as aldeias formadas impossibilitando a livre demarcação de terras pelo governo. Este atuou, neste sentido, sob a influência das ideias do Iluminismo e, em suma, pelo objetivo de diminuir o poder da Igreja.

Entendia o governo ser esta uma medida necessária para controlar todos e também para evitar focos que levassem à emancipação da população, tendo criado, para tanto, um novo modelo educacional.<sup>25</sup> Entretanto,

---

<sup>23</sup> MARCÍLIO, Maria Luiza. *História da Escola em São Paulo e no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto Fernand Braudel, 2005. p. 3.

<sup>24</sup> ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil (1930/1973)*. 22. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 36.

<sup>25</sup> Conforme Clóvis Roberto dos Santos, consequência deste novo modelo foi: “a instituição das Aulas Régias avulsas, com professores contratados por concurso e pagos pelo Erário Régio (dinheiro da Coroa Portuguesa). Para isso foi criado o imposto sobre a carne e a pinga, o Subsídio Literário, por uma lei de 10/11/1772.” (*Direito à Educação: a LDB de A a Z*. São Paulo: Avercamp, 2008. p. 88.). Nas palavras de Pinto Ferreira o imposto tinha “a finalidade de remunerar os professores públicos, que, aliás, recebiam seus vencimentos sempre com atraso.” (*Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 7. p. 67). Ainda segundo Clóvis Roberto dos Santos “O imposto foi mal cobrado e muito sonogado, e os professores, mal remunerados (...) o imposto consistia em cobrar 1 real para cada arrátel (429 g) de carne verde cortada e vendida nos açougues e 10 réis para cada Canada (2,622 litros) de pinga nos engenhos; a nova metodologia: a gramática latina enfatiza a cultura clássica anterior aos jesuítas, simplificando o ensino. Estudo de gramática portuguesa, a proibição, no Brasil, de falar a língua tupi e a inclusão de novos livros substituindo os clássicos.” (*Direito à Educação: a LDB de A a Z*. São Paulo: Avercamp, 2008. p. 88.). Arrátel é uma unidade de medida de peso que corresponde a 495g. Carne verde é a carne fresca, que não foi salgada. Canada, por sua vez, uma unidade antiga de medida utilizada para líquidos e que equivalia a quatro quartilhos (cada quartilho valia cerca de 0,665l).

... o sistema educacional criado para substituir aquele implantado pelos padres da Companhia de Jesus não passou de um arremedo do ensino. Cadeiras avulsas – que chamavam pomposamente de escolas –, com um professor único e sem preparo, sem casas apropriadas, sem mobiliário, sem material didático, sem livros, compunham o cenário do ensino de ler, escrever, contar e de recitações de doutrina cristã. As aulas régias (ou seja, o ensino primário) assim se mantiveram praticamente ao longo do século XIX e em todo o país.<sup>26</sup>

As melhoras são verificadas nesse período apenas no âmbito do ensino superior, com alguns cursos fundados no início do século XIX, pois era interessante ao governo formar especialistas.<sup>27</sup>

Vale ressaltar que, em 1808, com a chegada da família real portuguesa no Brasil mudanças ocorreram, dentre as quais as substancialmente econômicas, como a abertura de portos, e outras, como criação de Biblioteca Pública e da Imprensa, fatos que contribuiriam para difundir cultura.

Em 1822, com proclamação da Independência por D. Pedro, resultante do embate ao movimento recolonizador e a oposição do país, houve o início de outra fase no Brasil. Nesta etapa “inaugura-se uma nova política no campo da instrução popular, reivindicada em nome dos mesmos princípios liberais e democráticos que consagraram o regime constitucional e o governo representativo.”<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> MARCÍLIO, Maria Luiza. *História da Escola em São Paulo e no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto Fernand Braudel, 2005. p. 83.

<sup>27</sup> Para Maria de Lourdes Mariotto Haidar e Leonor Maria Tanuri: “Norteadas por diretrizes até certo ponto semelhantes, a administração de D. João, com o objetivo de formar o pessoal especializado de que necessitava, foi fértil em realizações no campo do ensino técnico e superior, cobrindo a lacuna cujo vazio, antes oportuno, prejudicava agora os interesses do governo sediado no Brasil. Para prover à defesa militar do Reino, criaram-se, em 1808, a Academia de Marinha e, em 1810, a Academia Militar; para atender à necessidade de médicos e cirurgiões para o exército, fundou-se em 1808, na Bahia, um curso de Cirurgia e se instalaram no Rio de Janeiro aulas de Anatomia, Cirurgia e Medicina (1808-1809). Outras instituições viam ainda atender à necessidade premente de especialistas. Na Bahia, aulas e cursos de Comércio (1809), Agricultura (1812), Química (1817) e Desenho Técnico (1818). No Rio de Janeiro, além da aula de Química (1812) e do Curso de Agricultura (1814), a Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios (1816), transformada em outubro de 1820 na Real Academia de Pintura, Escultura e Arquitetura Civil e reorganizada, logo no mês seguinte, como Academia de Artes” (Educação Básica no Brasil. In MENESES, João Gualberto de Carvalho (et all). *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 60-61).

<sup>28</sup> Haidar, Maria de Lourdes Mariotto; Tanuri, Leonor Maria. Educação Básica no Brasil. In MENESES, João Gualberto de Carvalho (et all). *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 61.

Assim ocorreu a tentativa de organização de liceus, escolas públicas secundárias baseadas em modelo francês, e colégios. Em 1835, foi criada a primeira Escola Normal brasileira, em Niterói, Rio de Janeiro e, criado em 1837 na capital do país, o Colégio Pedro II passou a ser referência por seu modelo de estudo seriado, em formato de inspiração francesa. Mas esses foram pontos isolados.

Nas palavras de Antonio Joaquim Severino, com a Independência:

... nada de significativo ocorreu no plano da política educacional. Era precário o atendimento escolar, ainda que o sistema fosse voltado quase que exclusivamente à elite. Desarticulado em nível nacional, o sistema de ensino é falho em quantidade e qualidade, continuando fundado sobre um conteúdo literário, de inspiração européia, sendo os estudos básicos desde já voltados para o ensino superior, visto como via de ascensão social.<sup>29</sup>

Mais adiante afirma o mesmo autor que tanto no Brasil Colônia, quanto no Brasil Império, “não se contava com a educação para a implementação de um projeto histórico de desenvolvimento do país.”<sup>30</sup>

Observa Pinto Ferreira que a República recebeu o problema deixado pelo Império, pois “de conformidade com uma estatística de 1890, existiam oitocentos e cinquenta analfabetos em cada grupo de mil brasileiros, e, ainda em 1907, existiam apenas seis escolas e sete professores para cada grupo de dez mil brasileiros.”<sup>31</sup>

Essas quantidades incompatíveis entre oferta e demanda potencial revelam exatamente que a educação não era considerada relevante para a sociedade. Desde 1824, entretanto, a educação é definida como um direito, o que não pode ser desconsiderado.

---

<sup>29</sup> *Educação, Ideologia e contra-ideologia*. São Paulo: EPU, 1986. p. 68. Explica o autor que, de 1500 até 1889, a classe dominante era a aristocracia agrária. “Daí por que atribuíram pouca importância à organização do ensino e à política educacional do país, tanto mais porque a educação se destinava a segmentos restritos da população. Não havia necessidade de uma contribuição maior da educação, que ficava adstrita à formação da elite dirigente. Por isso, o caráter literário, acadêmico de seu conteúdo, sua preocupação com os modelos europeus e o total desinteresse pela profissionalização e formação da maioria da população privada de qualquer educação formal. Ademais, não havia também necessidade de aprofundamento dessa educação, uma vez que os integrantes dessa elite poderiam ir completar seus estudos na Europa.” (Ibid., p. 72).

<sup>30</sup> Ibid., p. 68.

<sup>31</sup> *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 67.

Deste modo, o estudo da tutela jurídica conferida à educação básica no Brasil em seus textos constitucionais é essencial. Ela demonstra a constante dicotomia entre o previsto na lei e a realidade social: há, na história do constitucionalismo brasileiro, a crescente incorporação de direitos sem a sua correlata materialização em plenitude.

## 1.2 Direito à Educação nas Constituições Brasileiras

### 1.2.1 A Educação na Carta do Império, 1824

Em 1823, instalou-se no Brasil a sua primeira Constituinte, tendo-se evidenciado a necessidade da formação de instituições independentes de Portugal. Na ocasião, foi dada a palavra para D. Pedro I que deixou transparecer em seu discurso as prioridades do governo: embarcações, obras de estrutura em geral (como pontes) e a formação de um corpo militar, bem como, pode-se verificar, sua autopromoção. Quanto à educação, afirmou que:

‘Tenho promovido os estudos públicos, quanto é possível, porém necessita-se para isto de uma legislação particular. Fez-se o seguinte: comprou-se para engrandecimento da Biblioteca Pública uma grande coleção de livros de melhor escolha; aumentou-se o número de escolas, e algum tanto o ordenado de seus mestres, permitindo-se, além disto, haver uns cem números delas particulares; conhecendo a vantagem do ensino mútuo também fiz abrir uma escola pelo método lancasteriano.’<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> O discurso está disponível em: BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 23. Dermeval Saviani observa que Dom Pedro I chamou a atenção para a necessidade de legislação específica sobre a educação. Por ocasião da Constituinte foi instaurada uma Comissão de Instrução Pública e a análise de dois projetos, um, o Tratado de Educação para a Mocidade Brasileira, foi objeto de muitos debates e emendas, sendo deixado para posterior votação, que culminou em seu esquecimento; o segundo, Criação de Universidades, foi tratado como de urgência e assim rapidamente aprovado. Para Dermeval Saviani isso ocorreu porque “... os parlamentares eram, via de regra, bacharéis e representantes dos senhores de terra. Nessas circunstâncias, compreendem-se os inúmeros discursos acompanhados de desinteresse real pela questão da instrução popular e, por outro lado, o interesse real, bastante ágil e prático, pela criação de universidades. (*Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino*. 6. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2006. p. 26). Reflexo da mudança legislativa, em 1827 foram criados os cursos jurídicos de São Paulo e Olinda. Já em 1832 no Rio de Janeiro e na Bahia foram disponibilizadas Faculdades de Medicina. Em 1827 foi aprovada mediante decreto imperial a primeira Lei nacional sobre “instrução pública, além de se constituir na única lei geral sobre o ensino primário até 1946. (Ibid., p. 28).

A principal preocupação de Dom Pedro I era, porém, a manutenção de sua supremacia, inclusive sobre a Constituinte, que encontrou em seu discurso importante limitador.

Tanto assim que, no mesmo ano, 1823, aquela foi dissolvida e Dom Pedro I acabou por outorgar, em 25 de março de 1824, a Carta do Império, elaborada por comissão composta por dez membros não eleitos pelo povo, mas sim indicados por Dom Pedro. Sobre a Carta pode-se dizer que:

Colocada ao lado de uma realidade que praticamente a ignorava, pelo menos quando se tratava de reger os destinos do País, a Constituição outorgada e formal de 1824 se confrontava com outra lei maior sub-reptícia, vontade mais alta que a ofuscava por inteiro: o poder concreto e ativista do monarca. À sombra desse poder pessoal, que ignorava os cânones expressos do texto básico, medrou a originalíssima realidade de um parlamentarismo consentido, fora dos moldes constitucionais, criação do fato político, refratário a teorizações abstratas. O período constitucional do Império é portanto aquela quadra de nossa história em que o poder mais se apartou talvez da Constituição formal, e em que essa logrou o mais baixo grau de eficácia e presença na consciência de quantos, dirigindo a vida pública, guiavam o País para a solução das questões nacionais da época. (...) A verdadeira Constituição imperial não estava no texto outorgado, mas no pacto selado entre a monarquia e a escravidão.<sup>33</sup>

Os artigos 98 e 99 do texto constitucional revelavam a importância atribuída ao Imperador, que exercia o Poder Moderador:

Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos.

Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.

No que se refere especificamente à educação, houve a previsão da descentralização da educação primária e secundária e a obrigatoriedade da instrução primária (quatro primeiros anos de estudo) para todos, salvo aos índios e escravos. Pela primeira vez, impôs-se a necessidade de oferecer um mínimo de anos de estudo, o que

---

<sup>33</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 7.

exigiria muito de um governo ainda em fase de formação e que não contemplava a educação como um de seus deveres.

De fato, a educação primária foi considerada, expressamente, como direito básico dos cidadãos<sup>34</sup> no artigo 179, XXXII da Constituição, que deve ser cumulado com o inciso XXXIII que apontava a existência de colégios e Universidades, onde seriam ensinadas ciências, belas letras e artes. Pelo teor destes dispositivos, "... já é possível divisar a estreita vinculação entre a instrução primária e a concreção de outros direitos de natureza constitucional, como os direitos políticos e a liberdade."<sup>35</sup>

Ocorre que, contemplada em normas programáticas, essa obrigação não foi efetivada. Para a educação popular, os recursos não eram bem destinados e o ensino ainda era considerado mais como de responsabilidade das famílias e Igrejas.

Tanto assim, que o governo central posicionou-se no sentido de deixar o ensino sob os cuidados das províncias, que, por sua vez, não tinham condições para isto. Como observa Maria Luiza Marcílio:

A descentralização do ensino primário e secundário estabelecida pela Constituição de 1824 e confirmada pelo Ato Adicional de 1834 colocou nas mãos dos presidentes de cada província e de suas assembléias provinciais a responsabilidade integral do sistema educacional de base. A maioria dessas autoridades não tinha preparo algum para estabelecer um sistema de educação de base mais estruturado. Gastavam muito, para resultados medíocres. Na imensidão de um território mal povoado e debilmente urbanizado, com uma população dispersa por fazendas, sítios, roças de subsistência, a escola não constituía ainda um bem de primeira

---

<sup>34</sup> "A legislação educacional no Brasil como nação independente tem seu início na Constituição Imperial de 1824, que continha um artigo sobre educação escolar gratuita reservada exclusivamente aos considerados cidadãos. O caráter tardio dessa referência, expressamente limitada, pode ser encontrado no fato do Brasil ter sido colonizado por uma potência contra-reformista para a qual os índios eram 'bárbaros' e os negros 'propriedade' do outro; para eles a educação escolar não era objeto de cogitação. Para controlá-los seria suficiente escutar a palavra dos outros pela doutrinação ou pela catequese. Ao contrário dos países onde a Reforma foi objeto de lutas e discussões, e o ler e o escrever se tornaram condição mesma da leitura da Escritura, aqui se postulou um caminho que conduziria a um forte acento na cultura da oralidade. Certamente, há que se considerar o país agrário e o modo como se deu a exploração agrária para se compreender as razões do caráter dispensável da educação. Um país imenso como o nosso, despovoado, com enormes distâncias parece justificar a dificuldade de um acesso à educação." (CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. In LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia (orgs.). *500 anos de Educação no Brasil*. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 571).

<sup>35</sup> GARCIA, Emerson. O Direito à Educação e suas perspectivas de efetividade. In Garcia, Emerson (coord). *A Efetividade dos Direitos Sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 165.

necessidade para imensa maioria da sociedade. Os filhos deviam servir em casa ou nas lavouras, nas fazendas de criação, nas pescas ou se embrenhando pelas matas, com seus pais, em atividades de extração natural, para ajudar na sobrevivência do grupo doméstico. Logo que dominavam as primeiras letras, mal alfabetizados, os pais da zona rural (onde estavam dispersos mais de 90% da população brasileira) tiravam seus filhos das aulas de primeiras letras para ajudá-los nas lides diárias.<sup>36</sup>

Assim, as escolas começaram a se proliferar apenas precariamente: não eram tidas como necessidade básica. Poucos eram os professores, com baixo preparo e muitas faltas; geralmente os melhores alunos eram contratados para lecionar como monitores e depois como substitutos.<sup>37</sup> Prioridade era a manutenção do Império.

Vale ressaltar, como assinalam Maria de Lourdes Mariotto Haidar e Leonor Maria Tanuri, que em adendo constitucional de 1834, reflexo da Abdicação, ocorrida em 1831, e de movimento de teor liberal, foi regulado, dentre outros, o direito de fixar despesas municipais e provinciais, bem como impostos para a instrução pública, “desde que não fossem prejudicadas as imposições gerais do Estado. Era preciso, portanto, fixar com precisão os impostos gerais para que pudessem, por sua vez, as províncias determinar as fontes da própria receita.”<sup>38</sup> Porém, isto era muito complexo para as províncias.

---

<sup>36</sup> MARCÍLIO, Maria Luiza. *História da Escola em São Paulo e no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto Fernand Braudel, 2005. p. 89. Complementa essa informação Carlos Roberto Jamil Cury: “O Ato Adicional de 1834 descentraliza para as províncias, pobres em recursos e escassas em autonomia, o encargo das primeiras letras. Ora, como construir a riqueza da nação em bases diferentes das do regime colonial se são os elos mais pobres da nação (províncias) que deveriam se ocupar com o que era, no discurso, considerado importante? Claro sinal do caráter desimportante que nossas elites atribuíam à oferta da educação escolar. Aliás nasce aí o jogo de empurra-empurra entre província e Império e, após a República, poder federal e poder estatal e/ou municipal, na distribuição das competências relativas ao atendimento dos diferentes níveis de ensino. (...) Uma coisa é certa: o ensino superior, por estar voltado às elites, era claramente atribuído ao poder central, fosse imperial ou republicano. Um sinal de que a organização da educação nacional nasceu de cima para baixo, em vários sentidos.” (A Educação como Desafio na Ordem Jurídica. In LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia (orgs.). *500 anos de Educação no Brasil*. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 572).

<sup>37</sup> Na primeira metade do século XIX houve a tentativa de instituir escolas destinadas à formação de professores, mas a tentativa foi frustrada: “A primeira Escola Normal paulista acabou sendo instalada, em 1846, em bases muito precárias. Exclusiva para o sexo masculino, com um professor único, tirado da escola de preparatórios da Faculdade de Direito, sem preparo para a função, não pôde ele preparar melhor o mestre-escola. Deu-lhe uns lampejos superficiais de melhor cultura. Com a aposentadoria desse Professor, a Escola Normal fechou (1867). Em seus 21 anos de existência, a primeira Escola Normal paulista formou apenas 40 normalistas.” (MARCÍLIO, Maria Luiza. *História da Escola em São Paulo e no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto Fernand Braudel, 2005. p. 85).

<sup>38</sup> Educação Básica no Brasil. In MENESES, João Gualberto de Carvalho (et al). *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 64.

As elites não se preocupavam com isso, tinham a possibilidade – proporcionada pela sua condição financeira – de mandar seus filhos estudarem na Europa ou contratavam professores particulares provenientes daquele Continente. Após a formação inicial, os jovens cursariam o nível superior fora do país.

Os diferentes níveis de ensino também revelavam disparidade, como observa Luiz Antônio Cunha:

O sistema de ensino primário e profissional e o sistema de ensino secundário e superior teriam diferentes objetivos culturais e sociais, constituindo-se, por isso mesmo, em instrumentos de estratificação social. A escola primária e a profissional serviriam à classe popular, enquanto que a secundária e a superior, à burguesia.<sup>39</sup>

No entanto, até mesmo as tentativas de ensino profissional foram insatisfatórias, bem como a tentativa de implementação dos liceus. As províncias reclamavam auxílio financeiro e havia defensores da liberdade da iniciativa particular e a obrigatoriedade da instrução elementar.

Mesmo assim, aos poucos a ideia de que a educação era essencial foi sendo firmada. Para Maria Luiza Marcílio “... foi-se entranhando devagar na consciência coletiva e das elites do poder a necessidade da presença da escola com professores preparados, pelo menos para deixar a barbárie e entrar na ‘civilização.’”<sup>40</sup>

A partir de 1889, quando da Proclamação da República, a classe média formou-se na sociedade brasileira e passou a exigir mudanças no âmbito educacional. Este era considerado como a forma de ascender socialmente<sup>41</sup>, o que era compreendido como essencial no contexto da consolidação das ideias liberais.

---

<sup>39</sup> TEIXEIRA, Anísio. *Educação para a Democracia: Introdução à administração educacional*. Apresentação de Luiz Antônio Cunha. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997. p. 13.

<sup>40</sup> *História da Escola em São Paulo e no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto Fernand Braudel, 2005. p. 89.

<sup>41</sup> Como explica Otaíza de Oliveira Romanelli era mais ativa, comprometida com a política e buscou a educação escolarizada: “... o período que se seguiu à Independência política viu também diversificar-se um pouco a demanda escolar: a parte da população que então procurava a escola já não era apenas pertencente à classe oligárquico-rural. A esta, aos poucos, se somava a pequena camada intermediária, que, desde cedo, percebeu o valor da escola como instrumento de ascensão social.” (*História da Educação no Brasil (1930/1973)*. 22. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 37).

## 1.2.2 A Educação na Constituição de 1891

Com o início da República, ocorreram algumas importantes alterações, decorrentes do princípio federativo e das ideias liberais. Toda a mudança fez-se sob bases republicana e positivista no sentido de nacionalizar o sistema de leis e organizar a sociedade civil.<sup>42</sup> O Governo Provisório e o então instituído Congresso Nacional se responsabilizaram pela elaboração de um novo texto constitucional, que veio a ser promulgado em 24 de fevereiro de 1891. Para Paulo Bonavides e Paes de Andrade, a Primeira República foi expressão política de um pacto liberal-oligárquico, na:

... linha de distribuição de competência dos poderes políticos, a Constituição da Primeira República foi inexcedível: a finalidade consistia em neutralizar teoricamente o poder pessoal dos governadores e distanciar, tanto quanto possível, o Estado da Sociedade, como era axioma do liberalismo no Brasil.<sup>43</sup>

A Constituição de 1891 não contemplou o direito à instrução primária gratuita e trouxe poucas disposições sobre a questão educacional, basicamente o artigo 35 que dispunha: “Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente: (...) 3º Criar instituições de ensino superior e secundario nos Estados; 4º Prover á instrucción secundaria no Districto Federal”; e o artigo 72, 6º: “Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos publicos.”

---

<sup>42</sup> Segundo Florestan Fernandes: “sob a pressão de condições desfavoráveis, mas também por falta de coerência ideológica e de inspirações revolucionárias definidas politicamente, criou-se uma antinomia, que logo se iria revelar um dos focos mais ativos da instabilidade do regime republicano. De um lado, impunha-se naturalmente a necessidade de educar as massas populares, egressas da antiga ordem escravocata e senhorial sem nenhum preparo para que pudessem participar de uma ordem social legalmente igualitária. De outro, fez-se sentir a incapacidade dos governos em atender efetivamente a essa necessidade. Os efeitos dessa antinomia se exprimem vigorosamente em sucessos recentes, da implantação do Estado Novo às inseguranças do atual regime, na inconsistência dos partidos e das instituições políticas, na anarquia que entorpece a vida política nacional e abre um campo sem fronteiras para o êxito de oportunismo político, fenômenos para os quais muito contribuiu a falta de um elevado padrão de educação popular no Brasil.” (*Mudanças Sociais no Brasil: Aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira*. 3. ed. São Paulo; Rio de Janeiro: DIFEL/Difusão Editorial S/A, 1979. p. 109).

<sup>43</sup> *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 249. Comentando o Decreto que antecedeu a Constituição, os autores observaram: “As novas instituições formuladas pelo Decreto nº1, do Governo Provisório, após o golpe de Estado de 1889, que derrubou a realeza e fez nascer a república imperial, foram traçadas no papel e portanto extraídas menos na realidade que da cabeça dos juristas, e logo sancionadas pela manifestação da vontade constituinte do Congresso ao elaborar a Constituição de 1891.” (Ibid., p. 8).

Apesar das poucas vezes que abordou a questão, na prática, houve um significativo aumento do número de escolas, mas de maneira totalmente desigual no território, já que os Estados eram dotados de autonomia. Em outras palavras,

Como um não interferia na jurisdição do outro, as ações eram completamente independentes e, o que era natural, dispares, em muitos casos. Isso acabou gerando uma desorganização completa na construção do sistema educacional, ou melhor, dos sistemas educacionais brasileiros.<sup>44</sup>

Nota-se que o federalismo e a descentralização não se fizeram acompanhar por um planejamento nacional.

Houve ainda a inclusão da mulher no processo educacional. Esta passou cada vez mais a ocupar as escolas, como alunas e depois no magistério<sup>45</sup>, que, durante muito tempo, foi tarefa predominantemente masculina.

Na década de 20, sob a influência do nacionalismo e de modelos europeus e norte-americano, iniciaram-se debates muito amplos entre os educadores. A questão do

---

<sup>44</sup> ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil (1930/1973)*. 22. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 37).

<sup>45</sup> Maria Izilda Santos de Matos e Gisele Alves estudam a situação da inclusão das mulheres na educação no período de 1850-1900, observando que quando a educação começa a ser reconhecida como importante e a profissão de professor também, as mulheres surgiram como boa alternativa: "... a missão na educação projetava o professor/professora como modelo para a condução no processo de transformação e de construção da sociedade moderna. Subentendendo que o magistério exigia qualidades como abnegação, despojamento, sacrifício, elementos fortemente associados ao feminino, em particular às mães, a identificação das características das professoras com a maternidade sugeria a relação da escola como extensão do lar e a responsabilidade das mães e professoras na formação das novas gerações." (*As Mulheres: Educação e Progresso – São Paulo. In Revista Mackenzie: educação, arte e história da cultura. São Paulo: Mackenzie, v. 3-4, n. 3-4, 2003-2004.* Disponível em: [http://www.mackenzie.com.br/fileadmin/Editora/Revista\\_Arte\\_Historia\\_Cultura/Revista\\_20Mack.\\_20Arte\\_20maria\\_20izilda\\_20santos\\_2018.pdf](http://www.mackenzie.com.br/fileadmin/Editora/Revista_Arte_Historia_Cultura/Revista_20Mack._20Arte_20maria_20izilda_20santos_2018.pdf). Acesso em: 10 set. 2009. p. 151). A diminuição das possibilidades de concessão de dotes também fez com que os pais investissem na educação das filhas, para compensar aqueles e torná-las mais atraentes: "... os pais deveriam buscar uma educação com base em valores como: disciplina de comportamentos, controle das emoções, ética e moral, capacidade de diferenciar o bem do mal. Enfim, que concorresse ao bem-estar familiar e social, afastando males sociais, como a falta de instrução, e projetando a sociedade que e queria." (Idem, p. 152). A inclusão não colocou a mulher em posição de igualdade em relação ao homem, até disciplinas específicas foram criadas para ela e culminaram na centralização da mulher no espaço privado: "Destacando que a mulher tinha por natureza aptidões para os cuidados com a infância e que era responsável pela família, levou-a a uma valorização positiva dentro do lar, ampliando os poderes femininos no âmbito privado, tornando-a mais operante e delegando-lhe outro estatuto, procurando fazer com que as mulheres se reconhecessem nessa esfera e se esforçassem dentro da unidade familiar e não fora dela. Entretanto, ao posicionar as mulheres no centro da família, privilegiava-se aos homens o espaço público." (Idem, p. 156). Em 1910 foi criada uma nova Escola Normal em São Paulo, somente para as mulheres. Mais tarde o número de Escolas Normais cresceu e voltou-se tanto aos homens quanto às mulheres.

ensino religioso ou laico e a da dicotomia da existência de um ensino popular e outro destinado à burguesia estiveram no cerne das discussões.

Muitos defendiam a indispensabilidade de um novo modelo de escola, ao lado de um novo projeto educacional. Assim, foi organizado, por exemplo, o ensino em níveis: primário, secundário (ginasial e colegial) e superior<sup>46</sup>, anteriormente designados como fundamental, complementar e superior, respectivamente.

Através de conferências, cursos, debates e inquéritos, os profissionais da educação divulgavam as idéias de uma escola renovada, contribuindo para a formação de uma nova consciência educacional, relativa ao papel do Estado na educação, à necessidade de expansão da escola pública, ao direito de todos à educação, à exigência de uma política 'nacional' de educação, na qual a União exercesse o papel coordenador, orientador e supletivo no desenvolvimento do ensino em todo o País.<sup>47</sup>

O resultado desses debates, dos quais participaram grandes nomes da educação nacional, como Anísio Teixeira, Fernando Azevedo e Francisco Campos, foi registrado no Manifesto dos Pioneiros da Educação, de 1932,<sup>48</sup> que apresentava uma série de objetivos para o sistema educacional, dentre eles: "... a laicidade do ensino, a co-educação dos sexos, a escola pública para todos e a revolução pedagógica de centrar o ensino no aluno e não mais nos programas e/ou professores, como na escola tradicional".<sup>49</sup> Segundo o texto do Manifesto, a educação deveria estar no núcleo das preocupações do Estado e da sociedade:

Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o

---

<sup>46</sup> "Nesse sistema surgiram setores antes inexistentes: o ginásio, o jardim-de-infância, o instituto disciplinar; as escolas noturnas de alfabetização de trabalhadores; as escolas públicas profissionais, além de faculdades superiores novas. O Século da Escola estava em processo de construção." (MARCÍLIO, Maria Luiza. *História da Escola em São Paulo e no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto Fernand Braudel, 2005. p. 326).

<sup>47</sup> HAIDAR, Maria de Lourdes Mariotto; TANURI, Leonor Maria. *Educação Básica no Brasil*. In MENESES, João Gualberto de Carvalho (et al). *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 85.

<sup>48</sup> O documento anexado à Dissertação.

<sup>49</sup> SANTOS, Clóvis Roberto dos. *Direito à Educação: a LDZ de A a Z*. São Paulo: Avercamp, 2008. p. 91.

preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade. (...) de todos os deveres que incumbem ao Estado, o que exige maior capacidade de dedicação e justifica maior soma de sacrifícios; aquele com que não é possível transigir sem a perda irreparável de algumas gerações; aquele em cujo cumprimento os erros praticados se projetam mais longe nas suas conseqüências, agravando-se à medida que recuam no tempo; o dever mais alto, mais penoso e mais grave é, de certo, o da educação que, dando ao povo a consciência de si mesmo e de seus destinos e a força para afirmar-se e realizá-los, entretém, cultiva e perpetua a identidade da consciência nacional, na sua comunhão íntima com a consciência humana.<sup>50</sup>

Diante dessas afirmações, constata-se que os Pioneiros identificam a educação como elemento essencial para o progresso individual e social, devendo ser concretizada como direito de todos. Nas palavras de Florestan Fernandes:

Os pioneiros tinham em mente não só a superação da ignorância, da miséria, do atraso cultural e da prepotência. Queriam também a conquista das liberdades civis e democráticas por todos os brasileiros. Seu alvo maior consistia em acabar com a educação como privilégio (...) e universalizar a cidadania. Por isso viam no Estado democrático (que não existe) e na escola pública as vias para consumir aquela revolução.<sup>51</sup>

Para José Mario Pires Azanha, o Manifesto foi um marco na história da educação brasileira, pois “se trata da mais nítida e expressiva tomada de consciência da educação como um problema nacional. Além disso, o ‘Manifesto’ continha um diagnóstico e era indicador de rumos.”<sup>52</sup> Carlos Roberto Jamil Cury afirma também que o Manifesto é uma referência ainda nos dias atuais, por todas suas propostas permeadas do objetivo de cumular democratização com modernização.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> O *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* (1932). Disponível em: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>. Acesso em: 03 mar. 2009.

<sup>51</sup> Crise na Educação. In *Tensões na Educação*. Salvador: SarahLetras, 1995. p. 25.

<sup>52</sup> Planos e Políticas de Educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In MENESES, João Gualberto de Carvalho (et al). *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 106.

<sup>53</sup> Nas palavras do autor: “Estamos diante de um texto clássico, de um texto eminentemente clássico na área da educação. E por quê? É um texto que consegue expressar os horizontes de sonhos nem sempre realizados e muitas vezes adiados. Por isso continua sendo uma referência.” (Um olhar sobre o Manifesto dos pioneiros da educação nova de 1932. In XAVIER, Maria do Carmo (org.). *Manifesto dos pioneiros da educação: um legado educacional em debate*. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 127). Esta é a justificativa para o texto do Manifesto ter sido anexado à presente Dissertação.

A partir de 1930, a necessidade aclamada pelos Pioneiros de educação para todos era muito maior pela exigência das crescentes massas que ocupavam a zona urbana e viam, como anteriormente, na educação o um mecanismo de ascensão social.

Vale ressaltar que este período foi marcado por momentos de extrema importância, como a Revolução de 1930, que altera o cenário político nacional, Getúlio Vargas assume o poder que exerceria até 1945, e com, isso, o papel da educação também mudará. Em 1932, enfrenta-se a Revolução Constitucionalista, em São Paulo, por meio da qual se exigia uma nova Constituição. Os revolucionários foram derrotados, mas, de certa forma, contribuíram para tanto, sem que seus interesses contrários à centralização fossem considerados.

### **1.2.3 A Educação na Constituição de 1934**

As metas dos Pioneiros da educação não foram efetivadas, mas, assim como a Constituição de Weimar, influenciaram a redação da Constituição de 1934. Promulgada em 16 de julho de 1934, tinha em seu bojo elementos de um Estado Social de Direito, portanto, com seu norte para o bem comum para possibilitar uma existência digna às pessoas. Assim, apesar de tentar conciliar elementos de totalitarismo.<sup>54</sup>

Nas palavras de Paulo Bonavides e Paes de Andrade:

---

<sup>54</sup> “Em 1934 demos o grande salto constitucional que nos conduzira ao Estado social, já efetivado em parte depois da Revolução de 30 por obra de algumas medidas tomadas pela ditadura do Governo Provisório. Os novos governantes fizeram dos princípios políticos e formais do liberalismo uma bandeira de combate, mas em verdade estavam mais empenhados em legitimar seu movimento com a concretização de medidas sociais, atendendo assim a um anseio reformista patenteado de modo inconsciente desde a década de 20, por influxo talvez das pressões ideológicas sopradas do velho mundo e que traziam para o País o rumor inquietante da questão social. A Constituição de 16 de julho de 1934 funda juridicamente no País uma forma de Estado social que a Alemanha estabelecera com Bismarck há mais de um século, aperfeiçoara com Preuss (Weimar) e finalmente iria proclamar com solenidade textual em dois artigos da Lei Fundamental de Bonn, de 1949, cunhando a célebre fórmula do chamado Estado social de direito, matéria de tanta controvérsia nas refiões da doutrina, da jurisprudência e da aplicação hermenêutica.” (BONAVIDES, Paulo; Andrade Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 325).

A Carta de 34 cavara alicerces profundos, guiando a ação do Governo bem como o pensamento da sociedade para um programa de leis cujo valor maior recaia sobre o bem comum. Mas o bem comum compreendido qual concretude de legítima convergência dos interesses individuais e sociais, sob a égide dos princípios de justiça, igualdade e liberdade, sem os quais o Estado é tirania, o cidadão é súdito, a sociedade é massa ou multidão.<sup>55</sup>

Na comissão responsável pela elaboração do anteprojeto, foi designada uma subcomissão para a “Família, Educação e Cultura”, fato inédito no constitucionalismo do país. Resultado dos trabalhos desta foi um capítulo para a educação (artigos 148 a 158)<sup>56</sup>, com expressa previsão da gratuidade do ensino primário e da destinação de recursos para o sistema educacional.

Um dos temas mais debatidos, quando da formulação da Constituição, foi justamente o da discriminação de rendas. O regime tributário, a arrecadação e a distribuição de recursos – dividida entre supremacia do governo central e vinculação do estado-membro – eram muito ruins e demandavam alterações.

Apesar dos debates, não houve evoluções positivas e substanciais, mas se deve reconhecer a importância do mencionado capítulo e, especificamente, da previsão dos recursos. Rezava a Constituição:

Art. 149. A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcional-a a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no país, de modo que possibilite eficientes factores da vida moral e económica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciencia da solidariedade humana.

(...)

Art. 156. A União e os Municípios applicarão nunca menos de dez por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos systemas educativos. Parágrafo único. Para a realização do ensino nas zonas ruraes, a União reservará, no minimo, vinte por cento das quotas destinadas à educação no respectivo orçamento annual.

<sup>55</sup> *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 9.

<sup>56</sup> “A introdução de dois títulos, desconhecidos à Constituição republicana de 1891, e relativos, um à ordem econômica e social, outro à família, educação e cultura, vem patentear a guinada constitucional no sentido de estabelecer juridicamente uma democracia social.” (BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 322). Assim os temas sociais deixam de ser considerados como “questão de polícia”, para serem tutelados como questões sociais.

### 1.2.4 A Educação na Carta de 1937

A Constituição de 1934 logo foi substituída por outro texto, o que frustrou, evidentemente, a possibilidade de sua concretização. Ocorre que em 1937, o país enfrentou o golpe de Estado realizado por Getúlio Vargas, sob o pretexto da necessidade de se combater supostos focos de comunismo.

Getúlio Vargas dispensou o trabalho de convocação de uma constituinte e outorgou a Constituição de 1937, que deveria ter sido submetida a um plebiscito que, entretanto, jamais aconteceu.<sup>57</sup> Estava instituído o Estado Novo, que perduraria até 1945.

Fruto dessa situação, a Carta era muito concentradora e ressaltava o ensino cívico e o profissional, característicos do regime instituído por Vargas, que beneficiava as indústrias. Nas palavras de João Batista Herkenhoff:

Sob inspiração do Fascismo, via-se o estado promovendo a disciplina moral e o adestramento físico da juventude, de maneira a prepará-la para o cumprimento de seus deveres com a economia e a defesa da nação. Foi dada ênfase ao ensino cívico, que se confundia com o culto ao regime e à pessoa do ditador. A política educacional assumiu um caráter centralizador, em consonância com o centralismo do estado autoritário.<sup>58</sup>

A educação foi abordada também em capítulo específico (artigos 128 a 133), relegando ao Estado apenas o que não fosse assegurado pelo ensino particular; fomentado pela incapacidade daquele em dispor dos níveis de ensino para todos. Ocorreu a eliminação dos recursos financeiros que eram destinados à educação.

---

<sup>57</sup> “A geração autoritária se reunia em torno de um princípio básico: a organização, naquele momento da história brasileira, e que era considerada mais importante e urgente que a participação. Esse princípio, adotado pela Constituição de 37, foi utilizado por Getúlio Vargas em seu próprio benefício, ou seja, a participação foi tão limitada que passou a ser exclusiva do Presidente, eufemismo para o que se deveria chamar propriamente de ditador.” (BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 322).

<sup>58</sup> *Constituinte e Educação*. Petrópolis: Vozes, 1987. p. 40-41.

É possível identificar de maneira expressa, a preocupação de oferecer educação profissional às classes menos favorecidas. As escolas secundárias, estas sim, eram para as elites. É o que se verifica da leitura dos seguintes artigos:

Art. 129. À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. (...)

Art. 130. O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclue o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.

Art. 131. A educação física, o ensino cívico e o de trabalhos normais serão obrigatórios em todas as escolas primárias, normais e secundárias, não podendo nenhuma escola de qualquer desses graus ser autorizada ou reconhecida sem que satisfaça aquela exigência.

Essa Carta não encontrou ampla materialização, pois o que prevalecia era a vontade de Getúlio Vargas. Assim, até o advento de movimento nacional contra o Estado Novo, que gerou a sua queda e as primeiras linhas da democracia brasileira.

### 1.2.5 A Educação na Constituição de 1946

Em 1946, convocou-se nova Assembleia Constituinte, com a qual se recuperou o princípio federativo e foi manifestado o objetivo de redemocratizar o país. Em seu bojo estavam deste modo princípios liberais e sociais, tendo como seu eixo a sociedade e não o indivíduo, apesar de suas limitações junto à realidade social.<sup>59</sup>

O Deputado Otávio Mangabeira demonstrou, por exemplo, a necessidade da realização de um estudo sobre as reais condições do país. Para ele, em discurso, "...

---

<sup>59</sup> "Com efeito, desde a queda do Estado Novo até 1964, o país viveu um clima de 'abertura democrática'. Contudo, era uma experiência democrática da qual estavam ainda distantes as massas populares. Tratava-se, pois, de uma democracia restrita às elites". (SAVIANI, Dermeval. *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino*. 6. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2006. p. 46).

o parlamento (...) precisa de aproximar-se, o mais possível do povo, e o meio mais adequado para fazê-lo é estudar, eficientemente, os problemas que interessam fundamentalmente ao povo.”<sup>60</sup>

Assim, aprovada a ideia de estudar os problemas do país, foram criadas a Comissão de Investigação Econômica e Social e a Comissão de Estudos e Indicações, importantes inovações que auxiliaram na edição do texto. Com este, foram expressas alterações, como a inclusão inédita da concepção de planejamento:

... conscientizando no legislador constituinte a importância da planificação dentro de condições novas da sociedade contemporânea, era empregada com ênfase que decerto vinha assinalar um grau mais alto na racionalização das medidas do poder federal, concernentes às áreas regionais, onde principiara a atuar com tanto vigor.<sup>61</sup>

No que se refere à educação, foram retomados alguns dos ideais dos Pioneiros da Educação, de 1932. A previsão da educação como direito de todos e dever do Estado e da família, era expressa e ela deveria ser desenvolvida com base na igualdade de oportunidades, na liberdade e na solidariedade humana.

Essa Constituição determinou a criação de escolas oficiais para todos os níveis da educação, e autorizou, sob o preenchimento de condições, o funcionamento das particulares<sup>62</sup>. No mais, assegurou recursos à concretização do direito em análise.

---

<sup>60</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 386.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 413.

<sup>62</sup> Maria Luiza Marcílio, analisando a educação básica na cidade de São Paulo e no Brasil em geral, no período de 1870 a 1990, constata que neste período, que denomina de “era da escola”, “Multiplicou-se (...) o sistema de escolas do ensino particular, que perdurará em todo o século 20, mudando-se a preferência apenas de setores, de acordo com a maior demanda do momento. A escola tornou-se um grande negócio, honesto, e algumas vezes, nem tanto. O Estado não podendo atender a toda a crescente demanda por escolas primárias, secundárias e de nível superior, abriu espaço para o aparecimento de escolas particulares de todo tipo (de um professor único que lecionava em sua casa, até os grandes complexos escolares, geralmente confessionais ou étnicos). As leis favoreceram e até estimularam a existência de escolas particulares que iam aparecendo (e fechando) quase sem fiscalização nem controle. Não há dúvidas que algumas delas contribuíram para a renovação e modernização do ensino, para citar apenas alguns exemplos: o Colégio Mackenzie, o Colégio de São Luís, o Colégio de São Bento...”. (*História da Escola em São Paulo e no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto Fernand Braudel, 2005. p.330). Assim, é importante desde já frisar que a regra é uma educação pública de baixa qualidade aos pobres e educação particular de qualidade para os ricos, mas também são encontradas exceções tanto no âmbito público (como o Colégio Pedro II, no Rio de Janeiro) quanto no particular (pelas instituições que se preocupam tão somente com o lucro; a mercantilização do ensino).

Entretanto, a vinculação de recursos era discricionária, já que não havia sanção a União, Estados, Municípios e Distrito Federal para o caso de seu descumprimento.

Formalmente, o texto trouxe elementos significativos. Porém, em obra da década de 50, Anísio Teixeira analisou o modelo educacional existente no Brasil, concluindo que este seria similar ao existente na Idade Média, com a concepção da existência de um conhecimento absoluto a ser apenas repetido pelos alunos, sob a alegação da existência de uma “cultura geral”<sup>63</sup>. Para o autor, as escolas eram:

Arcaicas nos seus métodos e ecléticas senão enciclopédicas nos currículos, não são de preparo verdadeiramente intelectual, não são práticas, não são técnico-profissionais, nem são de cultura geral, seja lá em que sentido tomarmos o termo. Mas são, por força da tradição, escolas que ‘selecionam’, que ‘classificam’ os seus alunos. Passar pela escola, entre nós corresponde a especializar-nos para a classe média ou superior. E aí está a sua grande atração. Ser educado escolarmente significa, no Brasil, não ser operário, não ser membro das classes trabalhadoras.<sup>64</sup>

Este cenário é reproduzido na escola primária e, “... como êste ensino não chega a formar o ‘privilegiado’, aquela tendência provoca a deterioração progressiva deste ensino, sobretudo depois que passou êle a contar realmente com esmagadora freqüência popular.”<sup>65</sup>

O texto constitucional fazia menção aos ideais da igualdade de oportunidades, da liberdade e da solidariedade humana, mas ainda imperava na sociedade a educação como elemento voltado para emancipação econômica, que obviamente, não ocorria com todos. Havia procura por escolas, mas estas eram insuficientes em quantidade e qualidade.

Segundo Florestan Fernandes, “tanto o número de escolas, quanto a qualidade da instrução nelas transmitidas se mantêm muito abaixo das necessidades educacionais prementes das várias regiões e das várias camadas da população do

---

<sup>63</sup> Cultura geral, para o autor, é expressão que possui dois sentidos. O primeiro seria como o último grau de conhecimento, portanto, o filosófico, que leva anos de estudo. O segundo é o de cultura comum a todas as pessoas, assim, de uso comum, popular. (*Educação não é privilégio*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1957. p. 26-27).

<sup>64</sup> TEIXEIRA, Anísio. *Educação não é privilégio*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1957. p. 27-28.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 27-28.

País.”<sup>66</sup> Nota-se que os problemas que acometiam a educação também ocorriam em outros setores sociais, acabando por culminar no golpe militar de 1964, assim:

As contradições a que estava submetido o movimento militar eram fruto da constatação de que o Brasil se apresentava imaturo em todos os sentidos (econômico, social e político). Tais contradições se alimentavam da convicção de que a sociedade era incapaz de realizar as transformações necessárias principalmente porque submetidas ao jogo de ambições de políticos despreparados para compreender, interpretar e promover o interesse público.<sup>67</sup>

Em 1961, foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei número 4.024, voltada ao fomento – pouco frutífero – de um sistema de ensino eficaz e unificado. A Constituição de 1946 estipulou que a competência para legislar sobre esse tema era da União, conforme artigo 5º, XV, d.

Entre 1964 e 1968, o Brasil firmou acordos com uma agência americana, a USAID, conhecidos como acordos MEC/USAID. Pretendia-se realizar uma reforma no sistema educacional do país, adequando-o ao modelo econômico internacional da época.<sup>68</sup> Segundo Florestan Fernandes:

Os acordos MEC-USAID, os decretos do primeiro governo ditatorial na esfera do ensino e outras medidas posteriores, o estabelecimento de uma rede de ‘interdependência’ entre sistemas ‘nacionais’ de

---

<sup>66</sup> FERNANDES, Florestan. *Educação e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Dominus, 1966. p. 5.

<sup>67</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 411.

<sup>68</sup> O verbete MEC/USAID do Dicionário Interativo da Educação Brasileira explica o acordo: “MEC/USAID: Nome de um acordo que incluiu uma série de convênios realizados a partir de 1964, durante o regime militar brasileiro, entre o Ministério da Educação (MEC) e a *United States Agency for Development* (USAID), tinham o objetivo de implantar o modelo norte americano nas universidades brasileiras através de uma profunda reforma universitária. Segundo estudiosos, pelo acordo MEC/USAID, o ensino superior exerceria um papel estratégico porque caberia a ele forjar o novo quadro técnico que desse conta do novo projeto econômico brasileiro, alinhado com a política norte-americana. Além disso, visava a contratação de assessores americanos para auxiliar nas reformas da educação pública, em todos os níveis de ensino. A discordância com os acordos MEC/USAID se tornaria na época a principal reivindicação do movimento estudantil, cujas organizações foram em seguida colocadas na clandestinidade. Alguns setores acreditavam que o convênio com os Estados Unidos levaria à privatização do ensino no Brasil. Diante da violenta oposição levantada nos meios intelectuais e estudantis contra os acordos MEC/USAID, o governo criou, em 1968, um Grupo de Trabalho encarregado de estudar a reforma e propor um outro modelo.” (MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. *Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil*. “MEC/USAID” (verbetes) São Paulo: Midiamix Editora, 2002. Disponível em: <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=325>. Acesso em: 15 nov. 2008).

educação, tudo isso tornou o Brasil uma nação sem autonomia e sem soberania educacionais.<sup>69</sup>

Assim, verifica-se que, não obstante a inserção da ideia de planejamento de acordo com a sociedade, novamente ocorreu a falta de um modelo desenvolvido para a realidade brasileira e comprometido com as necessárias mudanças no sistema educacional.

Autores como Florestan Fernandes procuraram mostrar essa questão e criticá-la:

Na situação brasileira, na qual procuramos combater, penosamente, os efeitos do subdesenvolvimento econômico, social e cultural, temos forçosamente que pensar na educação como um elemento dinâmico, capaz de disciplinar as relações do homem com o meio natural e humano, bem como de convertê-lo em senhor do seu próprio destino histórico. Ninguém compartilha mais do mito de que a educação seja, em si e por si mesma, uma fonte de esclarecimento contínuo e de aperfeiçoamento incessante da natureza humana e da civilização. Tudo depende dos valores a que ela sirva, o que a converte em instrumento terrível, tão apto para o 'bem', quanto para o 'mal'. Mas, se pudermos determinar um conjunto de requisitos ideais a que a educação escolarizada deva corresponder, numa sociedade de organização democrática, parece fora de dúvida, pela experiência simultânea de vários povos modernos, que ela se erige numa das alavancas do progresso material e moral dos homens. Dêsse ângulo, não deixa de ser um paradoxo a estranha contradição que impera no Brasil: enquanto propugnamos por 'desenvolvimento econômico acelerado' e por uma 'política de desenvolvimento', mantemos a educação<sup>70</sup> como um privilégio social e como um fator estático ou neutro.

Logo, a educação é, para Florestan Fernandes, um dos principais instrumentos para o progresso social, desde que reúna elementos voltados para desenvolver plenamente o ser humano. Caso contrário, mantidas as características de educação como privilégio e a serviço de ideais em descompasso com valores humanos, os resultados do sistema educacional podem ser maléficos para a sociedade.

Para o autor, isto é algo notório e deveria ser esta afirmação suficiente para combater as dificuldades enfrentadas pela educação no Brasil, e que foram assim resumidas por ele na década de 60:

---

<sup>69</sup> FERNANDES, Florestan. *O Desafio Educacional*. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1989. p. 14.

<sup>70</sup> Idem, *Educação e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Dominus, 1966. p. XXI.

É certo que a República falhou em suas tarefas educacionais. Mas, falhou por incapacidade criadora: por não ter produzido os modelos de educação sistemática exigidos pela sociedade de classes e pela civilização correspondente, fundada na economia capitalista, na tecnologia científica e no regime democrático. Em outras palavras, suas falhas provêm de limitações profundas, pois se omitiu diante da necessidade de converter-se em Estado-educador, em vez de manter-se como um Estado fundador de escolas e administrador ou supervisor do sistema nacional de educação.<sup>71</sup>

Deste modo, o autor indica que os muitos obstáculos que o direito à educação enfrenta no Brasil estão vinculados à própria debilidade das instituições estatais, incapazes de desenvolver um modelo adequado para a realidade social brasileira. De fatos, a economia e a política da época foram conturbadas e, com isso, a educação também sofreu seus reflexos.

### **1.2.6 A Educação na Carta de 1967 e na Emenda nº 1, de 1969**

Entre 1963 e 1964, o Brasil o ambiente político tornou-se ainda mais instável e em 1964 deu-se o golpe militar, importante momento histórico nacional, que trouxe para o cenário os Atos Institucionais, instrumentos que centralizavam a força dos ditadores. O 1º Ato, afirmava que a Constituição de 1946 seria mantida, com as modificações que trazia. Em 1967 entrou em vigor a Carta de 1967, que mantinha o perfil ditatorial, tentando dar aparência de legalidade aos atos do Poder Executivo.

A Carta de 37 assegurou o direito à educação, afirmando a liberdade e a solidariedade humana como seus corolários. Porém, priorizou a privatização do ensino e não previa índices de recursos para serem destinados ao serviço educacional público, apesar de ter estabelecido a gratuidade do ensino primário, ampliado para oito anos<sup>72</sup>, e auxílio financeiro às instituições particulares.<sup>73</sup> Quem foi

---

<sup>71</sup> FERNANDES, Florestan. *Educação e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Dominus, 1966. p. 4.

<sup>72</sup> Para João Batista Herkenhoff: "A Constituição ampliou a obrigação do ensino para a faixa de 7 a 14 anos, mas esse preceito contrasta com outro que permitiu o trabalho de crianças com 12 anos, num retrocesso lastimável uma vez que a Constituição de 1946 havia fixado a idade de 14 anos como a mínima para o trabalho de menores." (*Constituinte e Educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987. p. 44).

<sup>73</sup> "Essa liberalização do ensino financiada pelo Estado não fica imune a críticas, uma vez que as escassas verbas públicas para educação, em vez de financiarem o ensino público, universal e gratuito, foram destinadas às escolas particulares como clara demonstração da ausência de um

responsável pelo custeio da gratuidade e pela ampliação da rede física escolar exigida pela urbanização crescente? Carlos Roberto Jamil Cury responde:

O corpo docente pagou a conta com duplo ônus: financiou a expansão com o rebaixamento de seus salários e a duplicação ou triplicação da jornada de trabalho. Tendo que haver mais professores para fazer frente à demanda, os sistemas reduziram os concursos e impuseram como norma os contratos precários. Os profissionais 'veteranos' não puderam requalificar-se e muitos 'novatos' não estavam preparados para enfrentar o novo perfil de aluno provindo das classes populares.<sup>74</sup>

A Emenda Constitucional número 1, de 1969, trouxe alterações, entre as quais a previsão de que os municípios deveriam destinar 20% de sua receita tributária à educação, sob pena de intervenção. Em 1983, modificou-se essa disposição, com a determinação de que a União vinculasse 13%, posteriormente, pela Emenda Calmon, resultado da batalha empreendida pelo Senador João Calmon, 18%, de seus recursos orçamentários, enquanto os Estados e Municípios 25% à educação.<sup>75</sup> Todavia, o documento em análise não apresentou em seu texto, como previa a Constituição de 1967, a expressão "igualdade de oportunidades" como elemento caracterizador do direito à educação.

---

projeto justo de redistribuição da riqueza, bem como da impossibilidade de ascensão social das classes pobres" (MALISKA, Marcos Augusto. *O Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001. p. 33). Dispunha o artigo 168, § 2º: "Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo."

<sup>74</sup> A educação como desafio na ordem jurídica. In LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia (orgs.). *500 anos de Educação no Brasil*. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 574.

<sup>75</sup> Sobre o Senador João Calmon, vide "GOMES, Alberto Candido (org.). *João Calmon: Batalhador da Educação*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996." Nesta obra encontra-se, dentre outros, a batalha empreendida pelo Senador para a aprovação da mencionada emenda. Ressalta-se o seguinte trecho retirado de discurso pronunciado por ele em 2 de dezembro de 1983: "Nada menos do que 55 senadores e 360 deputados estiveram presentes, após todo um dia de sessões extenuantes para aprovar a Emenda que injetará novos recursos à nossa sofrida educação nacional, garantindo escola a milhões de crianças, de jovens, que hoje estão fora dela ou a freqüentam por períodos extremamente curtos. Deixo que o exame dos efeitos da Emenda seja feito pela mais qualificada, dentre todos os brasileiros, para opinar a respeito deles: a Ministra da Educação e Cultura Professora Esther de Figueiredo Ferraz, que afirmou, em entrevista dada a 1º de dezembro ao Sistema Brasileiro de Televisão, ser a data da aprovação da Emenda 'uma espécie de 13 de maio que deve figurar no nosso calendário nacional.' Considero extremamente feliz essa comparação com a data em que se aboliu a escravatura, pois na verdade o Congresso Nacional deu nesse dia um grande passo para libertar um grande número de brasileiros da escravidão, da ignorância, dos grilhões do analfabetismo." (Idem, p. 63-64).

Em 1971, foi incluído no ensino primário o ginásial e a Lei 5692, de 11 de agosto de 1971, incorporou ao segundo grau a formação profissional. A partir dessa inclusão as escolas tiveram que ser reformuladas para se adaptar ao novo modelo e oferecer tal formação a todos que as frequentassem.

Mas as críticas não tardaram, uma vez que se vislumbrava um grande número de pessoas com habilitação e sem emprego, além de tal formação ocasionar um despreparo para o acesso ao ensino superior. Isso sem contar que a satisfação imediata com um diploma profissionalizante tinha o condão de desmotivar a busca do ensino superior. Na verdade, gerava uma falsa conquista de dignidade e insuficiente teor de educação.<sup>76</sup>

De 1870 até 1990, observa-se que “... houve sempre e em todo o período uma disjunção entre discurso, de fé na importância da escola para o desenvolvimento econômico e social do país e para a construção de uma sociedade democrática, e a prática.”<sup>77</sup>

Com a Constituição da República de 1988, foram incorporadas substanciais mudanças, que tenderiam a concretização de uma educação de qualidade. Assim, e por tratar-se do texto constitucional vigente, os dispositivos deste texto serão abordados em capítulo específico.

### 1.3 Nomenclaturas dos Níveis da Educação na História Nacional

As questões históricas suscitadas demonstram a evolução do tratamento e proteção dispensados para a educação. Inicialmente, vista apenas como mecanismo de controle social, depois como substrato para a ascensão social e apenas recentemente considerada como direito indispensável para o desenvolvimento individual e, em particular, coletivo<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> MEDEIROS, Benizete Ramos. *Trabalho com Dignidade: educação e qualificação é um caminho?* São Paulo: LTr, 2008. p. 64. Em 1982 a obrigatoriedade do ensino profissionalizante foi revogada.

<sup>77</sup> MARCÍLIO, Maria Luiza. *História da Escola em São Paulo e no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto Fernand Braudel, 2005. p. 333.

<sup>78</sup> Na verdade, insta ressaltar que até a Constituição de 1988 a educação possuía um conteúdo eminentemente individual, assim como a grande maioria dos direitos até então tutelados. Isto porque

Aos poucos, houve o reconhecimento da necessidade de sua concretização planejada. Fruto deste caminho, houve por parte do Estado diversas tentativas de estruturar a educação em níveis, com frequente variação de nomenclaturas.<sup>79</sup>

Diante do objetivo deste trabalho, necessário se faz elaborar um quadro comparativo sucinto sobre estas, tomando como marco histórico a Lei nº 4024/1961, a primeira a instituir um modelo de estrutura didática da educação nacional.<sup>80</sup> Por meio desta Lei, a educação compreendia três níveis, quais sejam: a) a educação de grau primário, subdividida em pré-primária (aos menores de sete anos) e primário (com quatro a seis anos de duração); b) educação de grau médio, subdividida em ginásial e colegial; e c) educação de grau superior.

Já a Lei nº 5.692/1971 alterou o grau primário e o médio, traçando como níveis: a) educação para crianças com menos de sete anos; b) ensino de primeiro grau (com oito anos letivos); e c) ensino de segundo grau.

A Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional vigente, contempla nova estrutura didática, expressão que significa, conforme Roberto Moreira:

... diz respeito ao conjunto de instituições sociais, as escolas, de diferentes níveis e modalidades, responsáveis pela atividade-fim denominada processo de ensino-aprendizagem. Esta atividade-fim da instituição escolar é intencional, sistematizada, seqüencial em termos de conteúdo de aprendizagem, vinculada a outros níveis de ensino e orientadas para fins e objetivos previamente estabelecidos.<sup>81</sup>

---

como analisado a educação está inserida no contexto maior de questões políticas, econômicas e sociais, que até recentemente voltavam-se para aspectos liberais. O Estado Democrático de Direito, contemplando diversos direitos de índole fundamental, como será aprofundado a seguir, é o modelo que se pretende construir.

<sup>79</sup> Sobre o tema da estrutura didática da educação básica, ver MOREIRA, Roberto. A Estrutura Didática da Educação Básica. In MENESES, João Gualberto de Carvalho (*et al*). *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 152-177.

<sup>80</sup> Antes dessa Lei, houve diversas tentativas de formulação de níveis da educação. Traçando um paralelo entre o modelo atual e os anteriores, o que se entende por educação obrigatória atualmente, o ensino fundamental, corresponderia à antiga instrução primária, que compreendia quatro anos de estudo. Esta seria a educação básica. Para este trabalho importa, com prioridade, as distinções formuladas pelas Leis indicadas.

<sup>81</sup> A Estrutura Didática da Educação Básica. In MENESES, João Gualberto de Carvalho (*et al*). *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 157).

A educação desde então contempla dois níveis, a educação básica e a educação superior. O primeiro é formado pela educação infantil, pelo ensino fundamental e pelo ensino médio, e sobre ele serão destinados os principais elementos deste trabalho, pois se entende pela urgência em concretizá-lo.<sup>82</sup> O ensino superior (artigos 43 a 57, da Lei nº 9.394/96) compreende, por sua vez, cursos sequenciais, graduação, pós-graduação (mestrado, doutorado, especialização, aperfeiçoamentos e outros), além de programas de extensão.

Vale mencionar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional trata também da Educação de Jovens e Adultos (artigos 37 e 38, da Lei nº 9.394/96), da Educação Profissional (artigos 39 a 42, da Lei nº 9.394/96) e da Educação Especial (artigo 58, da Lei nº 9.394/96), as quais possuem determinadas peculiaridades, não sendo consideradas níveis de ensino, mas modalidades deste voltadas para atender necessidades especiais e finalidades específicas dos estudantes.

Há ainda a Educação à Distância (artigo 80, da Lei nº 9.394/96), que não se enquadra em qualquer dos níveis da estrutura mencionada, mas constitui mecanismo "... auxiliar, complementar ou mesmo principal no processo ensino aprendizagem de todos os níveis e modalidades..."<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Como expõe Anísio Teixeira: "Não desmerecemos nenhum dos esforços para a educação ulterior à primária, mas reivindicamos a prioridade número um para a escola de que dependem todas as escolas – a escola primária." (*Educação não é privilégio*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1957. p. 129). A complementaridade entre os níveis da educação é inquestionável. Nas palavras de Roberto Moreira: "... o funcionamento de uma afeta marcadamente o da outra. Por exemplo, o bom funcionamento do ensino fundamental afeta diretamente a performance do ensino médio, e o desempenho deste repercute diretamente nos resultados do ensino superior. E, sem dúvida, no caminho inverso, o desempenho do ensino superior terá reflexos marcantes sobre a educação básica como um todo. Apenas para justificar a afirmação, basta lembrar que o nível de qualidade das licenciaturas em cursos superiores é o determinante mais relevante para o sucesso das ações nos ensinos fundamental e médio." (A Estrutura Didática da Educação Básica. In MENESES, João Gualberto de Carvalho (et al). *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 157).

<sup>83</sup> MOREIRA, Roberto. A Estrutura Didática da Educação Básica. In MENESES, João Gualberto de Carvalho (et al). *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 173.

## 2 Tutela Jurídica do Direito à Educação Básica Vigente no Brasil

### 2.1 A Educação na Constituição de 1988

Fazendo frente ao regime autoritário anterior, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegurou expressamente uma série de princípios e direitos, dentre eles a educação. Trata-se na nova sistemática constitucional, voltada para concretização de um Estado Democrático de Direito<sup>84</sup>, de cunho social.<sup>85</sup>

A importância dedicada ao direito à educação pode ser verificada no discurso proferido na data da promulgação da Constituição em apreço, aos 05 de outubro de 1988, pelo então Presidente do Congresso Constituinte Ulysses Guimarães:

---

<sup>84</sup> O Princípio do Estado Democrático de Direito é classificável, segundo Luís Roberto Barroso, como princípio constitucional material fundamental, sendo que os princípios dessa espécie expressam, dentre outros, “as principais decisões políticas no âmbito do Estado, aquelas que vão determinar sua estrutura essencial (...)”. (*Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 375). Com isso, tem-se a dimensão da importância do princípio como elemento que irá nortear o poder político. Observa Enio Moraes da Silva: “... o mais aconselhável não é buscar definir aqui o conceito de Estado Democrático de Direito, mas retomar e reapresentar os valores e princípios que o envolvem ou com ele estão relacionados, para que sua compreensão seja a mais fiel possível. Assim teríamos: (1) Um Estado Democrático de Direito tem o seu fundamento na soberania popular; (2) A necessidade de providenciar mecanismos de apuração e de efetivação da vontade do povo nas decisões políticas fundamentais do Estado, conciliando uma democracia representativa, pluralista e livre, com uma democracia participativa efetiva; (3) É também um Estado Constitucional, ou seja, dotado de uma constituição material legítima, rígida, emanada da vontade do povo, dotada de supremacia e que vincule todos os poderes e os atos dela provenientes; (4) A existência de um órgão guardião da Constituição e dos valores fundamentais da sociedade, que tenha atuação livre e desimpedida, constitucionalmente garantida; (5) A existência de um sistema de garantia dos direitos humanos, em todas as suas expressões; (6) Realização da democracia – além da política – social, econômica e cultural, com a conseqüente promoção da justiça social; (7) Observância do princípio da igualdade; (8) A existência de órgãos judiciais, livres e independentes, para a solução dos conflitos entre a sociedade, entre os indivíduos e destes com o Estado; (9) A observância do princípio da legalidade, sendo a lei formada pela legítima vontade popular e informada pelos princípios da justiça; (10) A observância do princípio da segurança jurídica, controlando-se os excessos de produção normativa, propiciando, assim, a previsibilidade jurídica. (O Estado Democrático de Direito. *In Revista de Informação Legislativa*. Ano 42. n. 167. jul./set. 2005. pp. 228-229. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf\\_167/R167-13.pdf](http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_167/R167-13.pdf). Acesso em 29 abr. 2008).

<sup>85</sup> “A Constituição Federal de 1988 trouxe uma série de avanços no campo dos direitos fundamentais. Pela primeira vez na história constitucional do país, a matéria foi tratada com o devido destaque, em especial, pelo reforço de seu regime jurídico. O documento, produzido no bojo do processo de redemocratização do país, após o longo período de ditadura militar, tem como nota característica um forte viés dirigente, que atribui ao Estado papel essencial na efetivação dos direitos fundamentais de natureza social nele elencados.” (DUARTE, Clarice Seixas. *O Direito Público Subjetivo ao Ensino Fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988*. 2003. 328 p. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) Universidade de São Paulo. São Paulo. p. 31).

Hoje, 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou. A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão e só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa. Num país de 30.401.000 analfabetos, afrontosos 25% da população, cabe advertir: a cidadania começa com o alfabeto.<sup>86</sup>

Essas afirmações, associadas ao previsto nos artigos 205 a 214 da Constituição, compondo esses artigos a seção destinada ao direito à educação<sup>87</sup>, tem-se demonstrado o empenho dos legisladores constituintes em viabilizar a concretização quantitativa e qualitativa deste direito, traduzido como serviço público.<sup>88</sup>

O tratamento dispensado ao direito à educação no âmbito constitucional é, inclusive, compatível com o que dispõe a ordem jurídica internacional. “A consagração do direito à educação (...) tem sido” constante “... nos inúmeros tratados, cartas de princípios e acordos internacionais que buscam estabelecer a pauta de direitos consagradores da dignidade da pessoa humana.”<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 921.

<sup>87</sup> Uadi Lammêgo Bulos define esta seção como “... o conjunto de normas delimitadoras do processo formal de ensino que, contextualizadas na ordem social, estabelecem *prerrogativas educacionais dos alunos, professores, família, escola e Estado*.” (Constituição Federal anotada. 5. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 39/2002. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 1313). Vale ressaltar que o texto original da seção já passou por quatro Emendas Constitucionais, as de número 11 (de 30 de abril de 1996), 14 (de 12 de setembro de 1996), 19 (de 04 de junho de 1998) e 53 (de 19 de dezembro de 2006).

<sup>88</sup> Conforme Eros Roberto Grau: “... serviços de educação e saúde, em qualquer hipótese, quer estejam sendo prestados pelo Estado, quer por particulares, configuram serviço público – serviço público não privativo...” p. 123. Mais adiante: “Serviço público, assim, na noção que dele podemos enunciar, é a atividade explícita ou supostamente definida pela Constituição como indispensável, em determinado momento histórico, à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social (Duguit) – ou, em outros termos, atividade explícita ou supostamente definida pela Constituição como serviço existencial relativamente à sociedade em um determinado momento histórico (Cirne Lima).” (Idem, p. 134-135).

<sup>89</sup> GARCIA, Emerson. O Direito à Educação e suas perspectivas de efetividade. In Garcia, Emerson (coord). *A Efetividade dos Direitos Sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 157. Para o mesmo autor: “O grande número de declarações, tratados, pactos e convenções internacionais, em sua maioria multilaterais, demonstra o esforço na sedimentação de determinados direitos inerentes ao homem, dentre os quais a educação básica. Ainda que o sistema apresente debilidades, pois referidos atos, em rigor técnico – além de admitirem reservas – só vinculariam os estados subscritores, é inegável sua aspiração à universalização, permitindo o paulatino reconhecimento da fundamentalidade de determinados direitos.” (Ibid., p. 162). Vale ressaltar que não está compreendido nos limites desta pesquisa o detalhamento do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, motivo pelo qual, os apontamentos efetuados são restritos e apenas realizados para demonstrar que o tema do direito à educação é objeto de preocupação internacional há muito tempo, sendo o problema atual de efetivação.

No âmbito das Nações Unidas, há muitos documentos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, assinada pelo Brasil no mesmo ano, que dispõe de maneira singular sobre papel da educação:

Artigo 26 (1) Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. (2) A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento e do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. (3) Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrado a seus filhos.

Há também o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, ratificado pelo Brasil em 1992, que assegura a educação como direito essencial para a consolidação de princípios e valores:

Artigo 13 (1). Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam, ainda, que a educação deve capacitar a todas as pessoas para participar efetivamente numa sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos, e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. (2) Os Estados-partes no Presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito: a) A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos; b) A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito...<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Conforme consolidado no Código de Direito Internacional dos Direitos Humanos, organizado por Flávia Piovesan, observa-se que este artigo foi posteriormente analisado pela Recomendação Geral nº 13, do Comitê de Direitos Humanos da ONU, em que se define o que é acessibilidade em termos educacionais: "... Acessibilidade: as instituições e os programas de ensino devem ser acessíveis a todas as pessoas, sem nenhum tipo de discriminação, em relação à jurisdição do Estado-parte. Acessibilidade contempla três dimensões: (i) Não-discriminação: a educação deve ser acessível a todos, especialmente aos grupos vulneráveis de fato e de direito, sem discriminação por nenhum dos motivos proibidos (...); (ii) Acessibilidade material: a educação deve ser acessível materialmente, seja por sua localização geográfica de acesso razoável ou por meio da tecnologia moderna (mediante o acesso a programas de educação a distância); (iii) Acessibilidade econômica: a educação deve estar

A Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959, ratificada pelo Brasil no mesmo ano, e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, de 1989, ratificada pelo Brasil em 1990, também são importantes quanto à promoção do direito à educação.

A Convenção preceitua que:

Art. 1º Para efeitos da presente Convenção considera-se como criança todo ser humano com menos de dezoito anos de idade, a não ser que, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes. (...) Artigo 4º Os Estados Partes adotarão todas as medidas administrativas, legislativas e de outra índole com vistas à implementação dos direitos reconhecidos na presente Convenção. Com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados Partes adotarão essas medidas utilizando ao máximo os recursos disponíveis e, quando necessário, dentro de um quadro de cooperação internacional. (...) Artigo 27. 1. Os Estados Partes reconhecem o direito de toda criança a um nível de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social. Artigo 28. 1. Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente: a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos; b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade; c) tornar o ensino superior acessível a todos com base na capacidade e por todos os meios adequados; d) tornar a informação e a orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças; e) adotar medidas para estimular a freqüência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar.

Há outros que tutelam especificamente o direito à educação, como: a Declaração Mundial sobre a Educação para Todos, de 1959; o documento da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Cultura e o Desporto (UNESCO), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), do Fundo das Nações Unidas

---

ao alcance de todos. Esta dimensão da acessibilidade está condicionada às diferenças de redação do artigo 13 (2) com respeito à educação primária, secundária e superior: enquanto a educação primária deve ser gratuita para todos, pede-se aos Estados-partes que implantem gradualmente a educação secundária e superior gratuita." (Código de Direito Internacional dos Direitos Humanos Anotado. São Paulo: DPJ, 2008. p. 173-175).

para a Infância (Unicef) e do Banco Mundial, sob o mesmo título, também designado como Declaração de Jomtien, Tailândia, de 1990.<sup>91</sup>

A essência desses documentos é preocupação em propiciar para todos educação, em especial a primária, com o fim de possibilitar as vantagens desta que, como se observa, são tanto individuais quanto coletivas. Na verdade, a proteção dos direitos humanos no plano internacional tem este viés, o qual leva diversos Estados a adotá-los, reconhecendo sua indispensabilidade para a consecução da justiça social.<sup>92</sup>

No Brasil, a proteção dos direitos fundamentais é ampla e recepciona a normatização externa. Os documentos internacionais estão devidamente amparados no plano constitucional, a teor do que dispõe seu artigo 5º, § 2º: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”<sup>93</sup>

Além disso, a aplicação dos documentos adotados é imediata, conforme o mesmo artigo, em seu § 1º: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.”

Assim, há a preocupação central de tutelar, das mais variadas formas possíveis, o ser humano, o que é imprescindível.

---

<sup>91</sup> No site da organização Ação Educativa, há destaque, por exemplo, para os seguintes documentos internacionais: 2001 - Declaração de Cochabamba - Educação para Todos; 2000 - Declaração sobre Educação para Todos, Dacar; 2000 - Declaração sobre Educação para Todos da ONGs, Dacar; 1999 - Recomendações sobre Ensino Técnico e Profissional, Seul; 1997 - Declaração sobre Educação de Adultos, Hamburgo; 1993 - Declaração sobre Educação para Todos, Nova Dehli; 1990 - Declaração Mundial sobre Educação para Todos, Jomtien; 1994 - Declaração sobre Princípios, Política e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais, Salamanca; 1968 - Convenção Internacional contra a Discriminação no Ensino; 1966 - Recomendação relativa à Condição Docente. Disponível em: [www.acaoeducativa.org.br](http://www.acaoeducativa.org.br). Acesso em: 14 fev. 2009.

<sup>92</sup> Conforme Antônio Augusto Cançado Trindade: “Afastada, no presente domínio, a compartimentalização, teórica e estática da doutrina clássica, entre o direito internacional e o direito interno, em nossos dias, com a interação dinâmica entre um e outro neste âmbito de proteção, é o próprio Direito que se enriquece – e se justifica – na medida em que cumpre a sua missão última de fazer justiça. No presente contexto, o direito internacional e o direito interno interagem e se auxiliam mutuamente no processo de expansão e fortalecimento do direito de proteção do ser humano.” (Direito Internacional e Direito Interno: sua interação na proteção dos Direitos Humanos. In Instrumentos Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos. São Paulo: Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1996. p.46).

<sup>93</sup> Direitos e garantias não são possuem o mesmo significado. Estas são a forma como aqueles são protegidos, são os instrumentos jurídicos de proteção dos direitos.

### 2.1.1 Conceito e Finalidades do Direito à Educação na Constituição de 1988.

Segundo Anísio Teixeira, não compete ao legislador conceituar educação:

A legislação sobre educação deverá ter as características de uma legislação sobre a agricultura, a indústria, o tratamento da saúde, etc, isto é, uma legislação que fixe condições para sua estimulação e difusão, e indique mesmo processos recomendáveis, mas não pretenda defini-los, pois a educação, como o cultivo da terra, as técnicas da indústria, os meios de cuidar da saúde não são assuntos de lei, mas da experiência e da ciência.<sup>94</sup>

Não obstante a importância do mencionado autor para o tema da educação no Brasil, entende-se que a esta possui um conceito jurídico. Trata-se de matéria interdisciplinar e o direito ao tratá-la como tal acaba por trazer para o campo legal elementos essenciais para a sua compreensão adequada.

A importância do tema no âmbito do direito justificou, inclusive, o advento do direito educacional como uma disciplina autônoma. Esta disciplina é compreendida como:

1) o conjunto de normas reguladoras dos relacionamentos entre as partes envolvidas no processo ensino-aprendizagem; 2) a faculdade atribuída a todo ser humano e que se constitui na prerrogativa de aprender, de ensinar e de se aperfeiçoar; e 3) o ramo da ciência jurídica especializado na área educacional.<sup>95</sup>

Nota-se, neste sentido, que o conceito de direito à educação decorre, portanto, do exposto no artigo 205 da Constituição de 1988:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A educação é um processo amplo, com sua essência atrelada à transmissão do conhecimento existente entre as gerações, devendo resultar no desenvolvimento

---

<sup>94</sup> *Educação não é privilégio*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1957. p. 111.

<sup>95</sup> MOTTA, Elias de Oliveira. *Direito Educacional e educação no século XXI: com comentários à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Prefácio de Darcy Ribeiro: Brasília: UNESCO, 1997. p. 51.

das gerações mais novas e no fomento da solidariedade.<sup>96</sup> Nas palavras de Pinto Ferreira:

Toda a sociedade tem suas tradições e costumes, seus hábitos e idéias, em suma, um patrimônio moral e espiritual a transmitir às gerações novas, permitindo-lhes utilizar a experiência secular do grupo. Pois bem, a essência ideológica da educação está justamente nessa transmissão das tradições da cultura do grupo de uma geração a outra.<sup>97</sup>

Diante desta essência, a educação é permeada de um conteúdo humanístico de que não pode ser dissociada.

Dessa forma, a Educação se confunde com o próprio processo de humanização, pois é a capacitação do indivíduo tanto para viver civilizadamente e produtivamente, quanto para formar seu próprio código de comportamento e para agir coerentemente com seus princípios e valores, com abertura para revisá-los e modificar seu comportamento quando mudanças se fizerem necessárias.<sup>98</sup>

Assim é que a educação se constitui em um processo de formação voltado para a tríade do desenvolvimento pessoal, do preparo à cidadania (objeto de análise de tópico separado) e da qualificação para o mercado de trabalho, constituindo esses elementos as três finalidades constitucionais da educação.

A primeira delas é o desenvolvimento pessoal, ou seja, o estímulo das potencialidades morais e intelectuais inerentes às pessoas.<sup>99</sup> O desenvolvimento se constitui em uma das necessidades básicas do ser humano. Nota-se aqui que o

---

<sup>96</sup> Para Otaíza de Oliveira Romanelli: "... na medida em que se transforma, pelo desafio que aceita e que lhe vem do meio para o qual volta a sua ação, o homem se educa. E, na medida em que comunica os resultados de sua experiência, ele ajuda os outros homens a se educarem, tornando-se solidários com eles." (*História da Educação no Brasil (1930/1973)*). 22. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 23).

<sup>97</sup> *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 7. p. 50-51.

<sup>98</sup> MOTTA, Elias de Oliveira. *Direito Educacional e educação no século XXI: com comentários à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Prefácio de Darcy Ribeiro: Brasília: UNESCO, 1997. p. 75.

<sup>99</sup> "A crença no homem e nas suas possibilidades de desenvolvimento é, portanto, o princípio maior que norteou os constituintes na redação deste dispositivo, o que lhe dá validade universal e reforça o sentido humanista que deve ter a educação." (MOTTA, Elias de Oliveira. *Direito Educacional e educação no século XXI: com comentários à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Prefácio de Darcy Ribeiro: Brasília: UNESCO, 1997. p. 168).

legislador expõe a educação como “manifestação cultural que, de maneira sistemática e intencional, forma e desenvolve o ser humano.”<sup>100</sup>

Com relação ao preparo para o mercado de trabalho, observa-se que a Lei nº 5.692, de 1971, alterada parcialmente pela Lei nº 7044, de 1982, determinava a profissionalização compulsória nos cursos de segundo grau. Tal determinação foi revogada, pois atribuía ao processo educacional cunho eminentemente econômico.

A Constituição de 1988, preocupada com a tutela integral do ser humano, relaciona educação com formação profissional, mas sem este condão exclusivamente econômico, de formação de mão-de-obra. O propósito do legislador é fazer da educação um instrumento de inclusão no mercado de trabalho; para a subsistência.

Nas palavras de José Cretella Júnior, “bem pouco valor teriam os planos e ações governamentais se não preparassem o educando para a vida, dando-lhe oportunidade de vencer, no mercado de trabalho, como profissional competente.”<sup>101</sup>

Ademais, no contexto atual:

... espera-se da formação a garantia não só de competência, habilidade e qualificação, mas, e talvez principalmente, de empregabilidade. Esse novo termo, que significa simplesmente uma boa chance, e não mais que isso, de uma pessoa, se empregada manter o emprego, e se desempregada conseguir trabalho, permeia atualmente toda a discussão sobre educação profissional.<sup>102</sup>

A formação profissional deve preparar para o trabalho e ser instrumento de auxílio ao desenvolvimento pessoal e à proteção da dignidade da pessoa humana.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> MOTTA, Elias de Oliveira. *Direito Educacional e educação no século XXI: com comentários à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Prefácio de Darcy Ribeiro: Brasília: UNESCO, 1997. p. 75.

<sup>101</sup> *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. v. 8. p. 4429.

<sup>102</sup> Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). Disponível em: <http://www.dieese.org.br/esp/formacao.xml>. Acesso em: 04 maio 2008.

<sup>103</sup> Segundo Benizete Ramos de Medeiros: “... a educação profissional não pode mais ser vista como forma autônoma de mero treinamento para execução de tarefas, mas como componente de formação global da pessoa do trabalhador com integração nas várias formas de conhecimento permanentes, trabalhando as aptidões e tendências, estimulando a participação nos processos de escolha política, econômica e social.” (*Trabalho com Dignidade: educação e qualificação é um caminho?* São Paulo: LTr, 2008. p. 115).

As finalidades suscitadas podem, em suma, ser entendidas segundo três dimensões:

1 A egocêntrica, quando da preocupação de educar a pessoa para a auto-realização, isto é, para que a pessoa encontre o caminho, a felicidade e se realize plenamente. 2 A social, formar a pessoa para viver em sociedade, tendo direitos e deveres para a convivência na comunidade local, nacional e internacional. 3 A mista (individual e social), uma vez que o trabalho deve satisfazer, a um só tempo, as necessidades de desenvolvimento pessoal e, também dar a contribuição para o crescimento da sociedade, de seu país e do mundo.<sup>104</sup>

Essas faces da educação revelam seu grande valor nos âmbito individual e coletivo e vinculam o tema da educação com o próprio princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Posto que este é base dos demais direitos, representando a essência do ser humano, está atrelado ao desenvolvimento integral deste que, por sua vez, depende da consecução de uma série de fatores<sup>105</sup>, tais como as finalidades da educação a que se fez menção.

Com base no desenvolvimento da pessoa, no preparo à cidadania e ao trabalho, a educação “será capaz de apoiar e valorizar o núcleo de identidade individual, encaminhando-o seguro para o convívio social e a inserção no processo produtivo.”<sup>106</sup>

<sup>104</sup> SANTOS, Clóvis Roberto dos. *Direito à Educação: a LDB de A a Z*. São Paulo: Avercamp, 2008. p. 38.

<sup>105</sup> Importante sempre destacar que o desenvolvimento da pessoa humana não depende única e exclusivamente da educação, esta é um dos fatores necessários para tanto. Na verdade, a plena proteção ao desenvolvimento da pessoa depende da concretização de todos os direitos fundamentais. “Ressaltando o caráter social do Estado Democrático de Direito assegurado na Constituição Federal de 1988, Clarice Seixas Duarte esclarece que: “... os princípios de um Estado Social e Democrático de Direito foram acolhidos pela Constituição brasileira e devem, portanto, guiar a interpretação de toda a ordem jurídica vigente. Dessa forma, a dignidade da pessoa humana, ao ser incorporada à Constituição como um de seus mais altos valores, requer, para sua concretização, não apenas o respeito aos direitos individuais, como também a realização dos direitos sociais, o que desautoriza qualquer tentativa de esvaziamento dessa última categoria. Tal esvaziamento, ademais, obstará, também, a concretização dos objetivos de justiça social explicitamente enunciadas no art. 3º (especialmente incisos I e III).” (*O Direito Público Subjetivo ao Ensino Fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988*. 2003. 328 p. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) Universidade de São Paulo. São Paulo. p. 29-30).

<sup>106</sup> ALVIM, Márcia Cristina de Souza. A educação e a dignidade da pessoa humana. In FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Direitos humanos fundamentais: positividade e concretização*. Osasco: EDIFIEO, 2006. p. 185-186.

## 2.1.2 Princípios Básicos da Educação

Os princípios representam o começo, em outras palavras, são os elementos norteadores e que, no âmbito da ciência do direito, são normas jurídicas, distintas de regras<sup>107</sup>, que constituem elementos centrais do sistema jurídico, irradiando sobre todos os artigos que o compõem.

Segundo Paulo Bonavides, “uma vez constitucionalizados, se fazem a chave de todo o sistema normativo”<sup>108</sup>, ou ainda, como assevera Uadi Lammêgo Bulos, “princípio é o mandamento nuclear do sistema, espargindo sua força por todos os escaninhos da Constituição”.<sup>109</sup> Outro não poderia ser o entendimento diante do conteúdo moral que permeia os princípios.

A Constituição de 1988 é repleta de princípios, podendo ser identificados os gerais, como os do artigo 1º<sup>110</sup>, que irradiam sobre todos os temas apresentados na Constituição, e os específicos, que o legislador atribui para cada tema. Assim ocorre com a educação, com seus princípios básicos no artigo 206:

I – igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola;

---

<sup>107</sup> A distinção entre princípio e regra abrange diversos elementos. As diferenças são de ordem material, formal, quantitativa, qualitativa, funcional, hierárquica e quanto ao grau de eficácia. Estes elementos se enquadram na classificação dada por Humberto Ávila, para o qual a doutrina evidencia quatro critérios usuais nesta diferenciação, quais sejam: o do caráter hipotético-condicional; o do modo final de aplicação; o do relacionamento normativo; e o do funcionamento axiológico. Pelo primeiro as regras indicam hipótese e consequência determinantes da decisão enquanto os princípios indicam um fundamento a ser utilizado pelo aplicador para encontrar a regra para o caso concreto. Pelo segundo, tem-se a possibilidade de aplicação parcial dos princípios enquanto as regras ou se aplicam ou não. Pelo terceiro verifica-se que o conflito entre normas resulta na invalidade de uma, enquanto que no relacionamento entre princípios há um “imbricamento, solucionável mediante a ponderação que atribua uma dimensão de peso a cada um deles”. Finalmente, pelo quarto critério, os princípios são tomados como fundamentos axiológicos da decisão e as regras não. (ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 39).

<sup>108</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 258.

<sup>109</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 38.

<sup>110</sup> “Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em um Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político.”

- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI – Gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII – garantia do padrão de qualidade;
- VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos da lei federal.

O inciso primeiro remete ao *caput* do artigo 5º da Constituição<sup>111</sup>, mas com ele não se confunde, pois o previsto no artigo em apreço “visa à igualização das condições reais de acesso e permanência na escola.”<sup>112</sup>

Ninguém pode sofrer qualquer tipo de discriminação quando da tentativa de ingresso no ambiente escolar, bem como durante sua permanência neste.<sup>113</sup> Diante da expressão igualdade deve-se também atentar aos que não tiveram oportunidade de na idade apropriada frequentar escolas. Disto sobreleva a importância da educação de jovens e adultos.

Já os incisos II e III evocam o artigo 5º, IX, referentes a liberdade de expressão e pensamento.<sup>114</sup> Além disso, o inciso III, ao permitir a existência de instituições públicas e privadas de ensino, demonstra a licitude e a necessidade destas.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “... a existência de um setor privado de ensino é condição essencial do pluralismo. De fato, é ele que propicia a variedade

<sup>111</sup> Art. 5.º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:...”

<sup>112</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. v. 2. p. 244. Observa Celso Ribeiro Bastos que: “O inc. I do art. 206 sob comento favorece o acesso e a permanência na escola tanto dos estudantes brasileiros quanto dos estrangeiros, sem fazer qualquer distinção entre eles. Fica estabelecido, assim, que os estrangeiros aqui radicados desde que com permissão governamental, têm o direito de matricular-se nas escolas públicas.” (*Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 8. p. 427).

<sup>113</sup> Apenas nos casos de moléstias graves e contagiosas é possível haver restrições.

<sup>114</sup> Art. 5.º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença.”

de formações que enriquece a sociedade, ao mesmo tempo que contrabalança o eventual dogmatismo estatal.”<sup>115</sup>

Quanto ao inciso IV, a questão da gratuidade é, como será retomado adiante, um corolário da concretização do direito à educação, visto que todos os níveis da educação devem ser gratuitos, mas prioritariamente o fundamental:

O ensino fundamental precisa ser obrigatório porque, na sociedade moderna, o próprio exercício da cidadania, assim como o desenvolvimento econômico, exigem uma população escolarizada. Sendo obrigatório, precisa ser gratuito, pois, dada a pobreza da população, seria impossível universalizá-la de outra forma. E, sendo obrigatório e gratuito é indispensável que o Poder Público seja responsabilizado pela sua oferta necessária e é justo que o seja porque o ensino fundamental beneficia a todos.<sup>116</sup>

Ao comentar o disposto no artigo, II, Celso Ribeiro Bastos reforça a importância do ensino médio também ser gratuito: “este deve ser acessível a todos, e, para que isso seja possível, é imprescindível que seja gratuito, pois, se assim não o fosse, não se poderia estabelecer sua universalização.”<sup>117</sup>

Os servidores públicos vinculados ao serviço educacional devem ser valorizados e receber remuneração adequada e suficiente para atender as suas necessidades básicas, pois este é questão de subsistência.

Finalmente, o ensino deve observar padrões de qualidade.

A qualidade, em princípio, é um valor intrínseco a qualquer atividade, pois a realização de algo pressupõe a sua realização bem feita.

<sup>115</sup> *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. v. 2. p. 244. No mesmo sentido Celso Ribeiro Bastos: “É necessária a existência simultânea de escolas públicas e privadas, para que seja assegurada a existência do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, inclusive para que o setor da educação possa desenvolver-se em sua plenitude. O princípio do pluralismo de ideias tem por escopo proibir a existência de um monopólio na área da educação. Ele pressupõe a possibilidade da discussão e, sobretudo, da comparação entre vários métodos pedagógicos, o que acaba por permitir o enriquecimento do ensino e, conseqüentemente, o fortalecimento e a consolidação da educação.” (*Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 8. p. 442).

<sup>116</sup> GOLDEMBERG, José; DURHAM, Eunice. A educação na reforma da Constituição. In Felipe D’Avilla. *As Constituições brasileiras – análise histórica e propostas de mudança*. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 169.

<sup>117</sup> *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 8. p. 530-531.

Ainda que tendo presente esta premissa, a garantia de qualidade do ensino apresenta-se como um mecanismo de obrigação jurídica, ou seja, é possível exigir-se qualidade do estabelecimento de ensino por ser uma obrigação jurídica do estabelecimento escolar prestá-la.<sup>118</sup>

Com isso, torna-se importante identificar o que significa a expressão “educação de qualidade.” Pedro Demo enumera cinco elementos que levam a identificar o que seria efetivamente um ensino de qualidade. Para o autor, este deve centrar-se na “formação básica”:

Por qualidade educativa da população entende-se acesso universalizado a conhecimento básico educativo, capaz de garantir a todos condições de participar e produzir. Para resumir numa expressão, trata-se de desenhar a formação básica necessária e que deveria estar ao alcance de todos, sobretudo via universalização do 1º grau.<sup>119</sup>

Segundo Pedro Demo, essa formação básica é, portanto, “condição do aprender a aprender”, de que decorre a necessidade de atualização constante, e os elementos que a constituem são cinco.<sup>120</sup>

Primeiro, o fato de não estar restrita ao aprendizado de conhecimentos gerais. Segundo, por estar cada vez mais vinculada com a soma de horizontalidade e verticalidade do saber, ou seja, cumular quantidade com qualidade. O terceiro elemento consiste na formação humanista, que considere os problemas atuais da sociedade, sem o apego exagerado ao tecnicismo; o que é totalmente compatível

---

<sup>118</sup> MALISKA, Marcus Augusto. *O Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2001. p. 185. Segundo o autor: “A obrigação de prestar o ensino com qualidade pode gerar o direito do aluno de exigí-la? A resposta a este questionamento deve levar em conta a distinção entre ensino público e privado. Quanto ao primeiro, deve-se observar a gestão democrática, garantia do ensino público e que propicia que a gestão do ensino e, portanto, a sua qualidade, tenha a participação não só dos dirigentes do estabelecimento, mas também dos pais, professores e alunos. Neste sentido, no ensino público, o aluno, no espaço democrático da gestão do ensino, através dos mecanismos procedimentais existentes, pode fazer a sua reivindicação e exigir qualidade no ensino. No ensino privado, não há a menor dúvida de que o aluno pode exigir o mesmo, já que está pagando pelo ensino.” (*O Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2001. p. 187). Nota-se que esta afirmação poderia dar a entender que a proteção jurídica daquele que arca com o custeio das mensalidades das escolas particulares seria mais forte do que aquela dispensada ao ensino público. Isto não deve ser tomado como pressuposto, pois em ambos os casos aquele que usufrui do serviço educacional terá mecanismos para buscar que este ocorra segundo critérios de qualidade. De qualquer forma, se a suposta distinção entre o ensino público e o privado estivesse no pagamento de mensalidades, poder-se-ia argumentar que a sociedade custeia o ensino público, portanto, este também deve ser oferecido com qualidade. Por fim, a própria natureza de serviço público a que se submete a educação exige que o mesmo seja realizado com eficiência e qualidade.

<sup>119</sup> DEMO, Pedro. *Desafios Modernos da Educação*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999. p. 28.

<sup>120</sup> *Idid.*, p. 29-33.

com a essência da educação. Por fim, o quarto elemento indica a formação básica como o processo de “aprender a aprender”:

... para além da mera alfabetização, substituída pela capacidade de informar-se e reciclar-se constantemente, dentro do desafio do ‘aprender a aprender’. Nesse sentido, desempenha papel estratégico de preparação continuada para os desafios do futuro, tanto na linha da cidadania (participar), quanto na linha da produtividade (produzir/trabalhar), aglutinando as duas colunas centrais do processo emancipatório. Saber ler e escrever é sempre fundamental, talvez o repto mais imediato num país como o nosso. Todavia, trata-se já de mero pressuposto, centrando-se a questão na capacidade de informar-se adequadamente, para poder comparecer como sujeito da participação e da produção. Para tanto o ‘analfabetismo’ deixa de ser a condição mínima de não saber ler, escrever, contar, para fixar-se no patamar da ‘incompetência’ frente aos desafios modernos, tanto no sentido de acompanhá-los quanto no sentido de humanizá-los.<sup>121</sup>

Então, a formação básica comporta a especialização profissional, para assim somar ao aprendizado teórico o conhecimento prático. Aliando-se esse fator com os quatro elementos expostos, tem-se o verdadeiro ensino de qualidade.

Em suma, educação de qualidade é o ensino com currículo que compreenda o máximo do conhecimento científico formulado até o presente; desenvolvido com profundidade e com a atuação conjunta do professor e do aluno, voltados aos problemas concretos da humanidade e ao estímulo a atualização permanente.

Todos os fatores impeditivos à concretização de uma educação de qualidade devem ser afastados, sendo importante frisar, como exposto por Clarice Seixas Duarte, que:

Existem alguns parâmetros objetivos que servem como orientação nesta matéria, tais como o grau de formação dos professores, a disponibilidade de material didático e de apoio, a adequação de currículos à realidade local, a implantação de sistemas de avaliação, sem falar na melhoria da remuneração e condições de trabalho dos professores, entre outros.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> DEMO, Pedro. *Desafios Modernos da Educação*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999. p. 32.

<sup>122</sup> DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *In Educ. Soc.* Campinas, São Paulo, v. 28. n. 100, out. 2007. p. 691-713. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302007000300004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302007000300004&script=sci_arttext). Acesso em: 29 out. 2008. p. 706.

### 2.1.3 A Responsabilidade pela Concretização do Direito à Educação

Diante do conceito, finalidades e princípios que orientam a interpretação do direito à educação, tem-se como justificada sua previsão enquanto direito de todos e dever do Estado e da família, além de poder contar para a sua promoção com o apoio da sociedade, conforme artigo 205 da Constituição de 1988:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A família é a responsável pela primeira educação da criança, pois é dever dos pais assistir moral e intelectualmente seus filhos, estando sujeitos a sanções no caso de descumprimento de suas obrigações.<sup>123</sup>

“O dever de família, portanto, pode ser compreendido como o direito prioritário dos pais de escolher o gênero de educação a dar a seus filhos e como o dever, propriamente, de assegurar a educação a eles.”<sup>124</sup> O artigo 229 da Constituição de 1988 ressalta este dever: “Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores...”

A sociedade é classificada como auxiliar na proteção do direito à educação, podendo, portanto, contribuir para que a materialização do direito à educação seja uma realidade social. Sua contribuição é indispensável e pode ser compreendida como um dever ético e moral.

Quanto ao Estado, deve agir, ao lado da família, como ator principal na promoção da educação e ainda subsidiariamente, isto é, quando a família e a sociedade não tiverem meios de assegurá-la por si sós – aliás é o próprio Estado que, por meio das

---

<sup>123</sup> O Código Penal tipifica o crime de abandono intelectual: “Art. 246. Deixar, sem justa causa, de prover à instrução primária de filho em idade escolar: Pena – detenção, de 15 (quinze) dias a 1 (um) mês, ou multa.”

<sup>124</sup> MALISKA, Marcos Augusto. *O direito à educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2001. p. 159.

leis, orienta os pais quanto a como procederem no processo de educação de sua prole. Nota-se que a função estatal:

... inicia-se com sua obrigação de construir, organizar e manter escolas, proporcionando a democratização e a gratuidade do ensino (...) bem como zelar pelo respeito às leis do ensino, pela avaliação das instituições e pelo desenvolvimento do nível de qualidade do ensino.<sup>125</sup>

Neste sentido, importante o exposto por Carlos A. Sacheri<sup>126</sup>:

É também verdadeiro que o estado não pode forçar os cidadãos a serem virtuosos, até porque isto poderia implicar na substituição das ações pessoais, e a virtude moral emerge apenas da vontade interior de cada homem. Nós podemos deduzir disso que a missão específica do estado não consiste em produzir conhecimento ou virtude, mas em criar condições externas que permitam a prática da virtude, o progresso do conhecimento, etc., para cada cidadão.<sup>127</sup>

Exercer esta função de agente da educação é, como destacado, dever do Estado, do qual não pode se eximir, até porque, “o Estado moderno, especialmente o Estado Social de Direito, se inclina a ativar energicamente a educação, em todos os seus

<sup>125</sup> MOTTA, Elias de Oliveira. *Direito Educacional e educação no século XXI: com comentários à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Prefácio de Darcy Ribeiro: Brasília: UNESCO, 1997. p. 168.

<sup>126</sup> Carlos A. Sacheri traz classificação interessante com relação aos agentes responsáveis pela educação. Para o autor, são quatro: a família, a igreja, o Estado e os corpos intermediários. A família por ter o dever de responder por sua prole e também por constituir a base e o começo da ordem social. Os corpos intermediários, como as associações, porque podem fomentar a prática profissional que deve ser associada a educação. A igreja por educar para sua filosofia, formando um novo e perfeito homem, no caso, o cristão. Finalmente o Estado, por ser o maior responsável pela construção do bem comum, entendido como o bem estar da sociedade que é o atrelado a felicidade e a realização das pessoas. (*Governments and the right to be educated In Drinan, Robert F. (editor) The Right to be Educated: studies to commemorate the twentieth anniversary of the adoption by the united nations of the universal declaration of human rights, December 10, 1948. Washington; Cleveland: Corpus Book, 1968. p. 32*).

<sup>127</sup> *Governments and the right to be educated In Drinan, Robert F. (editor) The Right to be Educated: studies to commemorate the twentieth anniversary of the adoption by the united nations of the universal declaration of human rights, December 10, 1948. Washington; Cleveland: Corpus Book, 1968. p. 32*. Texto original: “*It is also true that the state cannot force the citizens to be virtuous in themselves, since this could imply a substitution for personal action, and moral virtue emerges only from the virtuous interior disposition of each man. We may deduce from this that the specific mission of the state does not consist in causing knowledge or virtue but in creating the external conditions which make possible the practice of virtue, the progress of knowledge, etc., for each citizen.*” (tradução livre). O elo entre educação e poder público é uma constante entre os autores clássicos, como Sócrates, Platão, Aristóteles, John Locke e Jean Jacques Rousseau, sendo que se observa entre os mesmos as referências à educação como mecanismo de elevação do intelecto e de formação para a vida em comunidade. As análises individualizadas demandariam estudos específicos.

graus, e isso parece ser uma das finalidades autênticas de toda organização estatal de fundo humanista.”<sup>128</sup>

Observando a necessidade de distribuir a responsabilidade pelos níveis de ensino entre os entes da federação, o legislador constituinte determinou que em seu artigo 211 a competência de atuação destes:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.<sup>129</sup>

Com este modelo acentua-se o papel supletivo, integrador e coordenador, da União, há o crescimento da responsabilidade dos Municípios sem relação à educação infantil e o ensino fundamental, resultado de uma política governamental que se acentuou desde 1980, e, especial atenção atribuída ao ensino fundamental, considerado obrigatório.

O artigo reforça o princípio federativo e a descentralização. Nas palavras de Elias de Oliveira Motta:

---

<sup>128</sup> FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 7. p. 62. Prossegue adiante o autor: “O objetivo de uma autêntica política de educação consiste, por consequência, em estimular o amor à sabedoria, à beleza e à bondade, pois a sabedoria e a bondade são as autênticas forças que dirigem o mundo, encaminhando a humanidade para os mais nobres fins.” (Ibid., p. 76).

<sup>129</sup> Esta é a redação determinada pela Emenda Constitucional nº 14/96. Interessante resgatar o texto original: “Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.”

Dando continuidade à tradição iniciada na Carta de 1934 e consagrada nas posteriores, a Constituição de 1988, em relação aos sistemas de ensino, reforçou o princípio federativo e adotou a tese da descentralização, mas de uma descentralização articulada, por meio da qual os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm liberdade para a organização de seus respectivos sistemas, em regime de colaboração entre si e com a União.<sup>130</sup>

Na prática, entretanto, é muitas vezes complicado determinar quem são os responsáveis por assegurar o direito à educação, o que gera dificuldades quando da necessidade de exercer o direito de ação diante de ameaça ou lesão a este direito:

Não obstante os esforços no sentido de precisar o conteúdo e a extensão dos direitos educacionais, a configuração do conteúdo da obrigação correlata do poder público, necessária para sua satisfação, também não é tarefa fácil. Até mesmo a identificação dos órgãos ou esferas estatais responsáveis por sua implementação pode gerar polêmicas, o que dificulta a delimitação da responsabilidade dos poderes públicos com a sua satisfação. Isso acaba gerando, muitas vezes, o famoso jogo do 'empurra-empurra' entre as diferentes esferas de competência (municipal, estadual e federal).<sup>131</sup>

Não obstante estas considerações, compreende-se que o Estado como um todo deve responder pela educação, os entes devem articular-se e contribuir uns para com os outros. A Constituição de 1988 é clara ao determinar a atuação prioritária de cada ente em cada etapa da educação, mas também o é no sentido dessa necessária colaboração.

Determinadas situações, por exemplo, não serão admitidas, como um Município pretender atuar no ensino médio sem que em um primeiro momento seja atendido o serviço público de educação infantil e fundamental. Mas nada o impede de, em conjunto com o Estado que integrar, elaborar planejamento para que as etapas sucessivas sejam devidamente ofertadas e de maneira articulada. A materialização do direito à educação é dever de todos.

---

<sup>130</sup> MOTTA, Elias de Oliveira. *Direito Educacional e educação no século XXI: com comentários à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Prefácio de Darcy Ribeiro: Brasília: UNESCO, 1997. p.194-195.

<sup>131</sup> DUARTE, Clarice Seixas. Reflexões sobre a Justiciabilidade do Direito à Educação no Brasil. In HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela (orgs.). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas, SP: Autores Associados/ São Paulo, SP: Ação Educativa, 2006. p. 138.

### 2.1.4 Educação como Direito Fundamental Social

Direitos fundamentais são os direitos previstos na legislação de um Estado, com o objetivo de tutelar integralmente o ser humano, garantindo-lhe tudo o que for indispensável para assegurar a vida e vida com qualidade.<sup>132</sup>

Assim, no centro dos direitos fundamentais há a necessidade de promover o princípio da dignidade do homem e, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, são “reconhecidos como valores supremos da ordem constitucional, fonte legitimadora e razão de ser do próprio sistema jurídico.”<sup>133</sup> Antonio E. Perez Luño conceitua os direitos em pauta:

Os direitos fundamentais constituem a principal garantia com que contam os cidadãos de um Estado de Direito de que o sistema jurídico e político em seu conjunto se orientará para o respeito e a promoção da pessoa humana; em sua estrita dimensão individual (Estado liberal de Direito), ou conjugando esta com a exigência de solidariedade corolário da composição social e coletiva da vida humana (Estado social de Direito).<sup>134</sup>

<sup>132</sup> O conceito de direitos fundamentais não é objeto de consenso, pois inclusive para designá-los há inclusive variações de nomenclatura. Clássico o debate doutrinário acerca, por exemplo, da diferença entre direitos fundamentais e direitos humanos. Segundo os autores que os diferenciam: “os direitos fundamentais seriam aqueles direitos positivados no ordenamento jurídico de um determinado Estado; enquanto os direitos humanos seriam aqueles presentes fora do plano estatal (dele independentes) e, assim, de conotação essencialmente jusnaturalista.” (TAVARES, André Ramos. Princípio da consubstancialidade parcial dos direitos fundamentais na dignidade do homem. In. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*. São Paulo: ESDC, 2004. semestral. jul./dez. ISSN 1678-9547. p. 226.) Ou ainda: “Em que pese sejam ambos os termos (‘direitos humanos’ e ‘direitos fundamentais’) comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo ‘direitos fundamentais’ se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão direitos humanos guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram a validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional).” (SARLET, Ingo Wolfgang. *Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 35-36).

<sup>133</sup> DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. In *Educ. Soc. Campinas*, São Paulo, v. 28. n. 100, out. 2007. p. 691-713. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302007000300004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302007000300004&script=sci_arttext). Acesso em: 29 out. 2008. p. 695.

<sup>134</sup> *Los Derechos Fundamentales*. 7. ed. Madrid: Tecnos, 1998. p. 20. Texto original: “Los derechos fundamentales constituyen la principal garantía con que cuentan los ciudadanos de un Estado de Derecho de que el sistema jurídico y político en su conjunto se orientará hacia el respeto y la promoción de la persona humana; en su estricta dimensión individual (Estado liberal de Derecho), o conjugando ésta con la exigencia de solidaridad corolario de la componente social y colectiva de la vida humana (Estado social de Derecho).” (tradução livre).

Logo, os direitos fundamentais representam o mínimo necessário para criar condições sociais para uma vida digna. E são muitos os direitos assim classificados, sendo tradicional sua divisão em dimensões<sup>135</sup>.

Não há unanimidade na doutrina quanto à classificação das dimensões, mas frequente é compreensão da existência de três.<sup>136</sup>

Na primeira, estão direitos civis e políticos, frutos do pensamento liberal-burguês do século XVIII. São os direitos de liberdade, que identificam as pessoas e sua forma de manifestação política. Demandam a atuação preponderantemente negativa do Estado e pessoas, pois muitas vezes basta que todos se abstenham de violá-los.

São os direitos que “... têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdade ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade

---

<sup>135</sup> A terminologia usual era “gerações”. Ocorre que com o tempo alguns doutrinadores entenderam que este termo poderia dar a ideia de que cada nova geração suprimiria a anterior, de modo que a segunda geração de direitos fundamentais, por exemplo, substituiria a primeira geração. Assim, para aqueles que discordam da utilização do termo “gerações”, como Paulo Bonavides e Ingo Wolfgang Sarlet, mais adequado é a designação “dimensões”, que, por sua vez, indica a complementaridade desses direitos. Segundo Paulo Bonavides: “... o vocábulo ‘dimensão’ substitui, com vantagem lógica e qualitativa, o termo ‘geração’, caso este último venha a induzir apenas sucessão cronológica e, portanto, suposta caducidade dos direitos das gerações antecedentes, o que não é verdade.” (*Curso de Direito Constitucional*. 21. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 571-572). Ingo Wolfgang Sarlet se posiciona neste sentido, que também é o adotado pela autora desta Dissertação: “Com efeito, não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão ‘gerações’ pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo ‘dimensões’ dos direitos fundamentais, posição esta que aqui optamos por perfilhar, na esteira da mais moderna doutrina.” (*A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 54).

<sup>136</sup> Para Paulo Bonavides há quatro dimensões de direitos fundamentais. A primeira compreende os direitos de liberdade (civis e políticos); a segunda, os direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os coletivos ou de coletividades; na terceira, os de fraternidade ou solidariedade (como o direito ao desenvolvimento, ao meio ambiente e à paz); na quarta, a democracia, o direito à informação e ao pluralismo. “A globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos da quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado Social (...) Deles depende a concretização da sociedade aberta ao futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência.” (*Curso de Direito Constitucional*. 21. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 571). Entretanto, para Ingo Wolfgang Sarlet: “... não nos parece impertinente a ideia de que, na sua essência, todas as demandas na esfera dos direitos fundamentais gravitam, direta ou indiretamente, em torno dos tradicionais e perenes valores da vida, liberdade, igualdade e fraternidade (solidariedade), sendo, na sua base, o princípio maior da dignidade da pessoa.” (*A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 60).

que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado.”<sup>137</sup>

Direitos de segunda dimensão são os direitos sociais, econômicos e culturais, decorrentes, sobretudo, das doutrinas socialistas do século XIX. Os direitos culturais são relacionados com a identidade e a tradição da sociedade. Os econômicos são os pertinentes a questões financeiras como a promoção da subsistência.

Os direitos sociais são, por sua vez, os direitos importantes à sociedade como um todo, voltados à superação das desigualdades,<sup>138</sup> “... podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social...”<sup>139</sup> Nas palavras de Elias Oliveira da Motta, os direitos sociais:

São, na realidade, prestações positivas que, direta ou indiretamente, o Estado proporciona aos habitantes de seu território, especialmente aos mais fracos e, normalmente, mais numerosos, com o objetivo de diminuir as desigualdades sociais através da oferta de oportunidades para um número cada vez maior de cidadãos.<sup>140</sup>

Na verdade, a titularidade é de todos e aos direitos de segunda dimensão atribui-se a característica da realização progressiva, dependendo quase sempre da atuação estatal para a sua concretização.

Na terceira dimensão, estão, por sua vez, os direitos de solidariedade e fraternidade, sistematizados como consequência do pós-guerra. “Têm como destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta”.<sup>141</sup>

---

<sup>137</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 21. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 563-564.

<sup>138</sup> “Os direitos sociais fizeram nascer a consciência de que tão importante quanto salvaguardar o indivíduo, conforme ocorreria na concepção clássica dos direitos da liberdade, era proteger a instituição, uma realidade social muito mais rica e aberta à participação criativa e à valorização da personalidade que o quadro tradicional da solidão individualista, onde se formara o culto liberal do homem abstrato e insulado, sem a densidade dos valores existenciais, aqueles que unicamente o social proporciona em toda a plenitude”. (Ibid., p. 565).

<sup>139</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 57.

<sup>140</sup> *Direito Educacional e educação no século XXI: com comentários à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Prefácio de Darcy Ribeiro: Brasília: UNESCO, 1997. p. 157.

<sup>141</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 21. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 569.

Aqui, há menção a ordem internacional, demandando ação conjunta de todos os povos diante da internacionalização dos direitos fundamentais.

Como apontado, a educação é, conforme sua natureza jurídica, um direito fundamental social, de modo que:

Sua proteção tem, pois, uma dimensão que ultrapassa, e muito, a consideração de interesses meramente individuais. Assim, embora a educação, para aquele que a ela se submete, represente uma forma de inserção no mundo da cultura e mesmo um bem individual, para a sociedade que a concretiza, ela se caracteriza como um bem comum, já que representa a busca pela continuidade de um modo de vida que, deliberadamente, se escolhe preservar.<sup>142</sup>

Diante da importância atribuída a esse direito, previu o legislador no artigo 208 os deveres do Estado para a concretização da educação, tal como o dever de garantir o “ensino fundamental obrigatório e gratuito assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para os que a ele não tiveram acesso na idade própria”.

Na verdade, a tutela do ensino fundamental enquadra-o no contexto do mínimo existencial, que compreende todos os elementos indispensáveis para que as pessoas sobrevivam com dignidade:

... o Constituinte dispensou um tratamento nitidamente diferenciado ao ensino obrigatório, realçando que, além de dever do Estado, o que poderia soar como mera enunciação de uma norma programática, configura, independentemente de qualquer requisito etário, direito subjetivo da pessoa humana. Com isto, torna-se exigível a sua ampla e irrestrita efetividade. Essa norma indica, de modo insofismável, que, dentre as opções políticas estruturantes contempladas na Carta de 1988, o direito à educação fundamental foi considerado uma parcela indissociável de uma existência digna de tantos quantos vivem em território brasileiro, integrando o que se convencionou chamar de mínimo existencial.<sup>143</sup>

Assim, afasta-se a margem de discricionariedade do Estado na execução de políticas públicas, “... forma planejada de organizar a intervenção estatal na ordem

---

<sup>142</sup> DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *In Educ. Soc.* Campinas, São Paulo, v. 28. n. 100, out. 2007. p. 691-713. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302007000300004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302007000300004&script=sci_arttext). Acesso em: 29 out. 2008. p. 697.

<sup>143</sup> GARCIA, Emerson. O Direito à Educação e suas perspectivas de efetividade. *In Garcia, Emerson (coord). A Efetividade dos Direitos Sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 168-169.

econômica e social, sempre de acordo com os ditames previstos na ordem constitucional.”<sup>144</sup>, para concretizar o ensino fundamental.

Isso sem se olvidar, entretanto, das demais etapas de ensino, já que a Constituição estabelece o acesso aos níveis mais elevados como dever do Estado; o limite é apenas, conforme a lei, a capacidade de cada um.

### **2.1.5 A interdependência entre Educação e Cidadania**

Reflexo da dinâmica social, o Direito passa por constantes alterações. Dentre as muitas formas que geram as mudanças, há a importância contínua de se questionar os conceitos com que opera para adequá-los àquela.

Na contemporaneidade, um dos conceitos mais revisitados é o de “cidadania” que está no rol de princípios fundamentais expressos na Constituição Brasileira de 1988, no artigo 1º, I, constituindo, portanto, uma das bases de sustentação do país.

Nota-se que o vocábulo “cidadania” sofreu ao longo da história significativa evolução conceitual. Entretanto, é comum seu conteúdo adjetivar o ser humano enquanto partícipe das relações sociais e dos processos de decisão política.

A palavra “cidadania” é proveniente do latim *civitas*, substantivo feminino que possui diversas significações, todas, por seu turno, trazendo em si a noção de cidade e participação política.

No século XVIII, na França, o termo passou a indicar “a síntese da liberdade e da igualdade de todos e implicava o direito de gozar de todos os benefícios

---

<sup>144</sup> DUARTE, Clarice Seixas. *O Direito Público Subjetivo ao Ensino Fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988*. 2003. 328 p. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) Universidade de São Paulo. São Paulo. p. 25. “Tais políticas têm como foco a redistribuição de bens numa sociedade, tendo como meta a igualização de condições de vida assimétricas.” (Idem, Reflexões sobre a Justiciabilidade do Direito à Educação no Brasil. In HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela (orgs.). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas, SP: Autores Associados/ São Paulo, SP: Ação Educativa, 2006. p. 130).

proporcionados pela vida social e de se fazer ouvir em relação a todos os assuntos de natureza comum”.<sup>145</sup>

Considerando isso, é compreensível que a palavra tenha sido utilizada por muito tempo, como ocorre no Direito Constitucional Brasileiro, em estreita co-relação com outro vocábulo de origem latina, *polis*. Desta afirmação, verifica-se a vinculação do termo cidadania com direitos tão somente políticos<sup>146</sup> e, conseqüentemente, com uma série de exigências à sua conquista. Entretanto, questiona Celso Ribeiro Bastos<sup>147</sup>, como fica a situação dos que não são titulares de direitos políticos, não seriam cidadãos? O próprio autor responde que há:

... estados que preferem reservar o termo ‘cidadão’ exclusivamente para aqueles que estão no gozo e no exercício dos direitos políticos; já aqueles que os tivessem cassados, que estivessem deles destituídos, ou que nunca os tivessem adquirido, não seriam cidadãos. Parece ser esta a solução do texto constitucional brasileiro quando se refere a cidadãos, está a significar o nacional na posse de direitos políticos.<sup>148</sup>

Deste modo, a cidadania é vocábulo empregado tecnicamente no Direito Constitucional Brasileiro para designar o *status* do cidadão, isto é, “o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas conseqüências.”<sup>149</sup> Em outras palavras, em decorrência de uma concepção liberal, a cidadania é o estado de quem possui direitos e deveres políticos, enquanto cidadão é justamente aquele que, por preencher determinados requisitos, é detentor deste estado.<sup>150</sup>

<sup>145</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Estado de Direito e Cidadania. In GUERRA FILHO, Willis Santiago; e GRAU, Eros Roberto. (coords.). *Direito Constitucional: Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 197-198.

<sup>146</sup> Direitos políticos são os direitos referentes à maneira de atuação das pessoas no Estado. Compreendem, deste modo, o direito de votar (cidadania ativa) e ser votado (cidadania passiva), a iniciativa popular de lei, a ação popular e os direitos atinentes à participação em partidos políticos.

<sup>147</sup> *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 5. ed. atual. e ampl. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002. p. 152.

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 152.

<sup>149</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional n.48, de 10.8.2005.). São Paulo: Malheiros, 2005. p. 346.

<sup>150</sup> “Segundo orientação generalizada desde o início do século XIX, só é cidadão aquele que preenche os requisitos fixados em lei para atingir tal categoria, e os próprios direitos da cidadania foram estritamente indicados em lei.” (DALLARI, Dalmo de Abreu. Estado de Direito e Cidadania. In GUERRA FILHO, Willis Santiago; e GRAU, Eros Roberto. (coords.). *Direito Constitucional: Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 198). Os requisitos podem ser idade, sexo e renda, por exemplo.

Neste sentido, autores como Manoel Gonçalves Ferreira Filho que indica ser cidadão “... quem conta com direito a intervir no processo governamental, seja num regime democrático, seja num regime oligárquico”.<sup>151</sup>

Em contrapartida a essa formulação, alguns técnicos do Direito, bem como de outras áreas de conhecimento, como a Sociologia, começaram a evidenciar o surgimento de circunstâncias que demonstravam que o aspecto político não contemplava todo o conteúdo que a cidadania comporta atualmente, mesmo porque “o fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido.”<sup>152</sup>

Há a importância de se enfatizar o sentido social do termo “cidadania”. Este surge modernamente e não é difícil perceber que, quando analisado, nos mais variados campos de pesquisa e meios de comunicação, não está restrito aos direitos políticos, ou seja, não é vinculado a uma construção estática e liberal.

Segundo Jaime Pinsky, o conceito atual de cidadania, bem como o de cidadão, podem ser assim explicados:

Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranqüila. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais.<sup>153</sup>

Assim, a cidadania possui, no contexto contemporâneo, uma estreita vinculação com todos os direitos fundamentais do homem. É a expressão do necessário vínculo

<sup>151</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 113.

<sup>152</sup> CARVALHO, José Murilo de Carvalho. *A Cidadania no Brasil: o Longo Caminho*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. p. 8. Para o autor, o conceito envolve direitos civis, políticos e sociais, sendo que para que se considere a pessoa como cidadã não é necessário que esta exerça todos esses conjuntamente. Pode haver direitos civis sem direitos políticos, mas o contrário não é possível; e, em tese, pode haver direitos sociais sem aqueles. Para outros autores, como Maria de Lourdes Manzini Covre e Jaime Pinsky, a cidadania plena só é alcançada com a garantia das três classes de direito. (*O que é Cidadania*. São Paulo: Braziliense, 2007; e PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da Cidadania*. 2. ed. São Paulo, 2003, respectivamente.).

<sup>153</sup> PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da Cidadania*. 2. ed. São Paulo, 2003. p. 9.

existente entre os membros de um mesmo grupo, sujeitos a uma série de direitos e deveres civis, políticos e sociais e que conjugam – ou pelo menos deveriam conjugar – esforços e interesses em prol da manutenção do grupo e de cada um.

Clássico conceito de cidadania é o desenvolvido por T. H. Marshall, segundo o qual cidadãos são os “membros completos da sociedade” e cidadania é:

... um *status* concedido áqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. (...) A cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos.<sup>154</sup>

Este conceito de cidadania enquanto *status* concedido pelo Estado, uma concepção vertical da cidadania, entretanto, não é o único a ser considerado. Na verdade, cidadania é dividida em dimensões, uma atrelada ao liberalismo (cidadania como concessão estatal para participação política e garantia dos direitos civis) e outra socialista (cidadania como atrelada aos direitos fundamentais).

Elias Farah<sup>155</sup> expõe que, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, houve a busca de harmonização dos direitos da liberdade com os da igualdade, fundindo-se o discurso liberal e social da cidadania, consubstanciando-se uma identidade inseparável.

Assim, entende-se que a cidadania plena deve compreender tanto a esfera individual quanto a esfera coletiva, já que são complementares e interdependentes. Conforme Gianpaolo Poggio Smanio:

---

<sup>154</sup> *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 76; 84. Observa Liszt Vieira: “Tornou-se clássica, como referência, a concepção de Thomas H. Marshall que, em 1949, propôs a primeira teoria sociológica de cidadania ao incluir os direitos e as obrigações inerentes à condição de cidadão. Centrado na realidade britânica da época, em especial no conflito frontal entre capitalismo e igualdade, Marshall estabeleceu uma tipologia dos direitos da cidadania (...) Posteriormente, autores diversos analisaram suas realidades nacionais valendo-se desta concepção...” (Notas sobre o conceito de cidadania. In *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. n. 51. 1. sem. 2001. São Paulo: ANPOCS, 2001. p. 35).

<sup>155</sup> FARAH, Elias. *Cidadania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 12.

A conceituação de cidadania precisa, nos dias atuais, ser efetuada levando-se em conta as suas várias dimensões. A dimensão vertical do liberalismo, restrita à relação do cidadão com o Estado, abrangendo apenas os direitos políticos de participação, precisa ser superada para que a cidadania tenha reconhecida também a sua dimensão de direitos fundamentais e, principalmente, a sua dimensão horizontal, de solidariedade, abrangendo as relações entre o cidadão e a sociedade e as relações entre os cidadãos.<sup>156</sup>

Segundo Maria de Lourdes Manzini Covre, “... a cidadania é o próprio direito à vida no sentido pleno. Trata-se de um direito que precisa ser construído coletivamente.”<sup>157</sup>

Para que isso se concretize, o direito à educação é essencial, pois como analisado, suas finalidades devem conduzir a uma vida digna, de modo que este direito se traduz em verdadeiro direito de cidadania.

Quanto mais instruídos, menor a possibilidade de as pessoas serem enganadas e sofrerem a violação de seus direitos, e se esta ocorrer, maiores serão as chances de buscar a sua reparação. Também, quanto mais educadas tecnicamente forem as pessoas, haverá maiores possibilidades de construção de um ambiente democrático.

A relação entre cidadania e educação é, portanto, de interdependência. Não se trata de algo mecânico, ou de condicionar o exercício da cidadania à educação, pois isto seria uma “... forma de contribuir para que a cidadania continue a ser negada, reprimida e protelada.”<sup>158</sup>

“Na verdade, quanto mais deixemos o nosso homem mudo e quieto, fora do ritmo de nosso desenvolvimento a que se liga estreitamente a nossa democratização, tanto mais obstaremos o desenvolvimento e a democratização.”<sup>159</sup>

---

<sup>156</sup> A Conceituação da cidadania brasileira e a Constituição Federal de 1988. In MORAES, Alexandre. *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 343.

<sup>157</sup> *O que é Cidadania*. São Paulo: Braziliense, 2007. p. 11.

<sup>158</sup> ARROYO, Miguel. Educação e Exclusão da Cidadania. In BUFFA, Ester; Arroyo, Miguel; NOSELLA, Paolo. *Educação e Cidadania: quem educa o cidadão*. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época. v. 19). p. 40.

<sup>159</sup> FREIRE, Paulo. *Educação e Atualidade Brasileira*. 3. ed. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2003. p. 17.

## 2.1.6 Educação e Democracia

Com relação à democracia, seu cerne é a ideia do povo no exercício do poder, ou seja, a democracia é regime político que se fundamenta, portanto, na soberania da vontade popular. Ocorre que os pressupostos e condições para a sedimentação de um verdadeiro regime democrático ainda não foram alcançados. Os pressupostos são de duas ordens, social (certo nível cultural; amadurecimento social) e econômica (recursos que assegurem ao povo o lazer e a possibilidade de se instruir).

Afora esses pressupostos, para que um povo se governe é indispensável que certas condições estejam preenchidas. A primeira delas é gozar de informação abundante e, para que não seja doutrinado por noticiário deturpado, de informação neutra, ou contraditória (...) Outra é usufruir de amplas liberdades públicas – direito de reunião, de associação, de manifestação etc. – sem o que seu pronunciamento não poderá ser livre.<sup>160</sup>

Pinto Ferreira observa que “... com um povo analfabeto, asfixiado, doente, faminto, espoliado, é impossível uma autêntica democracia...”<sup>161</sup> Importante ainda destacar que: “democracia sem educação e educação sem liberdade são antinomias, em teorias, que desfecham, na prática, em fracassos inevitáveis.”<sup>162</sup>

O que fazer se não há a materialização de um ambiente democrático?<sup>163</sup>  
Primeiramente, reconhecer os obstáculos existentes.<sup>164</sup>

<sup>160</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 103.

<sup>161</sup> FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 83.

<sup>162</sup> TEIXEIRA, Anísio. *Educação para a Democracia: Introdução à administração educacional*. Apresentação de Luiz Antônio Cunha. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997. p. 57.

<sup>163</sup> Marilena Chauí afirma que “a democracia, no Brasil, ainda está por ser inventada”, pois exige muito mais do que o exercício do direito de voto e confronta-se com elementos de nossa realidade: autoritarismo, crença na figura de governo messiânico, falta de identificação com as leis etc. (*In Convite à Filosofia*. 13. ed. São Paulo: Ática, 2006. p. 408).

<sup>164</sup> Como assinala o texto de divulgação da Linha de Pesquisa “A Cidadania Modelando o Estado”, do Programa de Pós Graduação em Direito Político e Econômico, da Universidade Presbiteriana Mackenzie: “... o Estado e a sociedade constituem momentos distintos da mesma unidade (...) Conhecer, assim, os obstáculos a atuação do Estado na concretização da cidadania plena, buscar alternativas para superá-los, assim como compreender as inovações possíveis de ampliação da cidadania, é fundamental, na visão do Programa, para a (re) estruturação deste Estado para a promoção dos direitos fundamentais e para a consolidação da cidadania democrática.”(*Programa do Mestrado em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie*. Disponível em: [http://www.mackenzie.br/pos\\_graduacao/mestrado/](http://www.mackenzie.br/pos_graduacao/mestrado/). Acesso em: 8 maio 2008).

Depois, não menosprezar a potencialidade de transformação social em prol da democracia.<sup>165</sup>

Necessário, inclusive, democratizar o Estado e observar a importância de sua concretização, eis que a democracia é princípio que dá norte à realização de diversos outros, o que por si só, exige, de todos a sua valorização e a abordagem do tema da educação.

Ademais, como aponta John Kenneth Galbraith, a "... educação não apenas torna a democracia possível; ela também a torna essencial. A educação não apenas faz surgir uma população com uma compreensão das tarefas públicas; ela também faz com que esta exija ser ouvida."<sup>166</sup>

Já Paulo Freire demonstra:

... a necessidade, entre políticos e o povo, de uma comunicação existencial. De uma linguagem existencial, que fale seus problemas, suas dores e apresente soluções concretas e simples. E como, numa democracia, mesmo e principalmente em aprendizagem como a nossa, serão inautências as soluções para o povo que não partam do povo.<sup>167</sup>

Diante de todo o exposto, o elo entre educação, cidadania e democracia pode ser, sob a perspectiva suscitada, indicado nos seguintes termos: a educação se apresenta como um mecanismo para fomentar a cidadania em sentido material, conseqüentemente, auxiliando na elaboração de um ambiente necessário para a democracia também material.

Questiona Miguel Arroyo se há relação entre educação e cidadania, respondendo:

---

<sup>165</sup> Esta transformação pode ser feita de diversas formas. Como sugestão, tem-se as ideias de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que vislumbra verdadeira preparação para a democracia, estabelecendo, dentre outros, fases como iniciar debates sobre assuntos locais; restrição para uma poliarquia até ser possível a democracia; e estimular as liberdades públicas. (*Curso de Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 105-106).

<sup>166</sup> GALBRAITH, John Kenneth. *A Sociedade Justa: uma perspectiva humana*. Tradução de Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Campus, 1996. p. 81.

<sup>167</sup> FREIRE, Paulo. *Educação e Atualidade Brasileira*. 3. ed. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2003. p. 22.

Há e muita, no sentido de que a luta pela cidadania, pelo legítimo, pelos direitos, é o espaço pedagógico onde se dá o verdadeiro processo de formação e constituição do cidadão. A educação não é uma pré-condição da democracia e da participação, mas é parte, fruto e expressão do processo de sua constituição.<sup>168</sup>

## 2.2 A Educação na Legislação Infraconstitucional

A legislação infraconstitucional sobre a educação é abrangente<sup>169</sup>, com ênfase para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabeleceu que após um ano de sua publicação seria iniciada a Década da Educação. Em complemento ao artigo 205 da Constituição de 1988, assinala o que legislador infraconstitucional compreende como educação:

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

Assim, a LDB reconhece que a educação é formada tanto pela educação formal – a técnica desenvolvida nas instituições escolares, trata-se do ensino propriamente dito – quanto pela informal – que compreende todos os fenômenos e estruturas sociais que possibilitam a educação, como a família – e explica que versará apenas sobre a educação formal, que deverá estar vinculada ao mundo do trabalho e, ainda, à prática social.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996, como a nomenclatura indica, contempla orientações e os alicerces da estrutura do sistema nacional de educação, sendo importante destacar que por este

---

<sup>168</sup> ARROYO, Miguel. Educação e Exclusão da Cidadania. In BUFFA, Ester; Arroyo, Miguel; NOSELLA, Paolo. *Educação e Cidadania: quem educa o cidadão*. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época. v. 19). p. 79.

<sup>169</sup> O disposto na Constituição é complementado por diversas Leis e Medidas Provisórias, além de normas complementares tais como decretos, regulamentos, resoluções, pareceres, portarias, instruções e planos, e de atos administrativos oriundos do Poder Executivo (Presidente da República, Ministério da Educação e do Desporto e Conselho Nacional da Educação).

entende-se, como assinala Dermeval Saviani, “o resultado da educação sistematizada”<sup>170</sup> ou ainda, segundo Roberto Moreira:

... o conjunto de escolas localizadas em território brasileiro (...) de diferentes níveis, públicas e particulares, leigas ou confessionais, vinculadas à cultura brasileira, que utilizam a língua nacional, funcionam sob a égide das diretrizes constitucionais e leis nacionais e intencionalmente visam alcançar objetivos estatuídos para a nação brasileira.<sup>171</sup>

Foram apresentados projetos e tentada a implementação. Houve algumas alterações positivas, mas a situação da educação básica no Brasil ainda encontra grandes dificuldades.

Feitas estas considerações preliminares, a LDB praticamente repete o teor do artigo 205 da Constituição da República, de 1988:

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.

Passa depois a detalhar os artigos da Constituição da República, de 1988, definindo a competência dos entes da Federação, estipulando mais princípios e parâmetros para que a meta de educação de qualidade para todos seja atingida.

Os artigos que apontam as finalidades dos níveis da educação básica também são transcritos, em parte, em função de sua importância:

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até cinco anos

<sup>170</sup> *Educação Brasileira: Estrutura e Sistema*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996. p. 84.

<sup>171</sup> *A estrutura didática da educação básica*. In MENESES, João Gualberto de Carvalho. *Educação Básica: Políticas, Legislação e Gestão – Leituras*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. p. 115. Quanto à distinção entre escolas leiga e confessional, esta “refere-se à escola vinculada ou pertencente a igrejas ou confissões religiosas. A escola confessional baseia os seus princípios, objetivos e forma de atuação numa religião, diferenciando-se, portanto, as escolas laicas. Para esse tipo de escolas o desenvolvimento dos sentimentos religioso e moral dos alunos é o objetivo primário do trabalho educacional. Dessa forma, se a escola leiga constrói sua proposta baseada em correntes pedagógicas, a confessional procura ter um embasamento filosófico-teológico.” (MENESES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. *Dicionário Interativo da Educação Brasileira – EducaBrasil. Escola confessional (verbete)*. São Paulo: Midiamix, 2002. Disponível em: <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=243>. Acesso em: 15 nov. 2008).

de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

(...)

Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;

III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;

IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

(...)

§ 5º O currículo do ensino fundamental incluirá, obrigatoriamente, conteúdo que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes, tendo como diretriz a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente, observada a produção e distribuição de material didático adequado

(...)

Art. 35. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades:

I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

No Brasil, compreende-se por educação básica, desde 1996, conforme destacado no primeiro capítulo, o nível de ensino composto pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Sua meta é assegurar, conforme artigo 22, “... a todos os brasileiros a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhes os meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.”

Portanto, trata-se de educação que deve ser oferecida a todas as crianças e adolescentes, desde o nascimento até os dezoito anos, em regra.

Considerados os objetivos do sistema de ensino nacional, pretende-se, a partir da educação básica, criar as bases necessárias à vida em comunidade, a preparação para o mercado de trabalho e à continuidade da educação ao longo da vida.

Após um ano de vigência da LDB, foi elaborado o Plano Nacional da Educação, a que a LDB faz menção nos artigos 9º, 10 e 87 e a Constituição de 1988 menciona no artigo 214.<sup>172</sup> Ele contém diretrizes e metas que deveriam ser alcançadas no prazo de dez anos (2001/2011), a Década da Educação. O Ministério da Educação e Cultura, entretanto, apresentou novo Plano, o Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado em abril de 2008 pelo governo Federal, com metas até 2022, convocando a população:

Uma educação básica de qualidade. Essa é a prioridade do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Investir na educação básica significa investir na educação profissional e na educação superior porque elas estão ligadas, direta ou indiretamente. Significa também envolver todos — pais, alunos, professores e gestores, em iniciativas que busquem o sucesso e a permanência do aluno na escola. Com o PDE, o Ministério da Educação pretende mostrar à sociedade tudo o que se passa dentro e fora da escola e realizar uma grande prestação de contas. Se as iniciativas do MEC não chegarem à sala de aula para beneficiar a criança, não se conseguirá atingir a qualidade que se deseja para a educação brasileira. Por isso, é importante a participação de toda a sociedade no processo (...) Para se resolver a enorme dívida que o Brasil tem com a educação, o PDE não pode ser apenas um projeto do governo federal. Tem de ser um projeto de todos os brasileiros.<sup>173</sup>

Este Plano tem se destacado, entre outros, pelo especial tratamento dispensado à educação básica. Ele estabelece mecanismos práticos para a melhora da educação

---

<sup>172</sup> Destacam-se os artigos da LDB: “Art. 9º A União incumbir-se-á de : I – Elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (...) Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de: (...) III – elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios; (...) Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar um ano a partir da publicação desta Lei. § 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.” Já o artigo da Constituição de 1988 preceitua: “Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional da educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade do ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.”

<sup>173</sup> BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Plano de Desenvolvimento da Educação*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=593&Itemid=910&sistemas=1>. Acesso em: 28 maio 2008.

do país; além da atuação conjunta de todos os entes da federação em prol das metas qualitativas estipuladas pelo já mencionado Índice Brasileiro de Desenvolvimento da Educação (IBED), sendo o alcance das metas vinculado à distribuição de recursos.

A Revista Educação, de janeiro de 2008, publicou matéria<sup>174</sup> questionando exatamente a duplicidade de planos, os poucos resultados obtidos pelo Plano Nacional. Constatou que, na prática, o PDE sucede este, pois não há articulação entre os mesmos.

Esta falta de articulação demonstra que a questão da qualidade na educação também é um problema político, de gestão do serviço educacional, ao lado dos outros indicadores estudados.

Ressalta-se, ainda, a Lei n.º 8.069, de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que tem a finalidade de propiciar a melhoria da condição de vida das crianças e adolescentes, estabelecendo sua “proteção integral”, conforme seu artigo 1º, dispondo, a partir do artigo 53, regras que reiteram a importância e obrigatoriedade da educação no processo de formação daqueles.

### **2.3 Considerações sobre a Tutela Jurídica do Direito à Educação Básica**

No que se refere especificamente à educação básica, a responsabilidade estatal é ainda maior, pois as crianças e os adolescentes requerem cuidados especiais. Como preceitua o artigo 208, § 3º, por exemplo: “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”.<sup>175</sup> A Educação de Jovens e Adultos também deverá ter cuidados especiais.

---

<sup>174</sup> AVANCINI, Marta. Convergentes ou Divergentes? In *Revista da Educação*. ano 11. n. 129. jan/2008. p. 40-45. São Paulo: Segmento, 2008.

<sup>175</sup> A LDB enfatiza esta obrigação em seu artigo 87, § 2º: “O Poder Público deverá recensear os educandos no ensino fundamental, com especial atenção para os grupos de sete a quatorze e de quinze a dezesseis anos de idade.”

Observa-se que o Estado tem o dever de fornecer o ensino fundamental gratuitamente; universalizar progressivamente o ensino médio; e disponibilizar o serviço de creches e pré-escola para as crianças de até cinco anos de idade.

Destacando a questão da competência, os Municípios devem atuar prioritariamente na promoção do ensino infantil e fundamental. Os Estados e o Distrito Federal também devem auxiliar na promoção do nível fundamental, além de terem prevalência em relação ao ensino médio.

A Constituição brasileira de 1988 determina que o ensino fundamental é obrigatório e o acesso ao mesmo é direito público subjetivo. A falta ou irregularidade de sua oferta poderá acarretar a responsabilização da autoridade competente. A Lei de Diretrizes e Bases reitera esta responsabilidade:

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. § 1º Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União: I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso; II - fazer-lhes a chamada pública; III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola. § 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. § 5º Para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino, o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior.

Isto porque por direito público subjetivo entende-se “a faculdade específica de exigir prestação prometida pelo Estado, decorrente da relação jurídica administrativa.”<sup>176</sup>

---

<sup>176</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. v. 8. p. 4415.

Nas palavras de Clarice Seixas Duarte:

O direito público subjetivo, em si, não é uma garantia *stricto sensu*, embora constitua um instrumento jurídico que veio reforçar o sistema geral de proteção do ensino fundamental como direito social. Na acepção larga do conceito de garantia, podemos incluir, no caso da educação, a consideração de certos princípios, como o da obrigatoriedade do ensino (entendida como a imposição de um dever ao Estado) e o da sua gratuidade em estabelecimentos oficiais, além da vinculação constitucional de receitas.<sup>177</sup>

Sobre artigo 208, § 1º, observou Pinto Ferreira que o direito público subjetivo:

... é a faculdade ou o poder de exigir de uma pessoa uma prestação visando a atender o interesse legítimo. Ele se articula com quatro elementos: o sujeito ou o titular do direito ou faculdade; o objeto sobre o qual recai tal direito; a relação do titular para com o objeto; a possibilidade de invocar a proteção-coerção determinada pelo direito e por este assegurada. (...) atribui aos pais das crianças o poder de exigir do Poder Público o acesso ao ensino obrigatório e gratuito.<sup>178</sup>

<sup>177</sup> DUARTE, Clarice Seixas. *O Direito Público Subjetivo ao Ensino Fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988*. 2003. 328 p. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) Universidade de São Paulo. São Paulo. p. 298. Segundo a autora, trata-se de um instituto originado no contexto do Estado de Direito, de inspiração liberal, de modo que pairam certas dúvidas sobre a maneira de implementá-lo no modelo de Estado de direito social e democrático. Revela a indispensabilidade das políticas públicas neste sentido e, ademais, expõe que a todos os direitos deve ser dada importância, independentemente de seu exposto reconhecimento como subjetivos. Em texto sobre a justiciabilidade do direito à educação, conclui, na mesma linha do analisado na Tese mencionada, que: “Na prática, não há coerência lógica para sustentar que apenas os direitos expressamente reconhecidos como subjetivos teriam o condão de gerar uma interpelação judicial em caso de violação. A Constituição é fruto do embate entre diferentes forças políticas, marcadas por concepções ideológicas distintas. A proteção diferenciada que alguns direitos recebem não pode, contudo, significar o desrespeito ao mínimo indispensável à dignidade humana, fundamento da República Federativa do Brasil e, conseqüentemente, de toda a ordem vigente (cf. Artigo 1º, inciso III da Constituição Federal).” (Reflexões sobre a Justiciabilidade do Direito à Educação no Brasil. In HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela (orgs.). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas, SP: Autores Associados/ São Paulo, SP: Ação Educativa, 2006. p. 151).

<sup>178</sup> *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 7. p. 129. Sobre a distinção entre direito objetivo e direito subjetivo, observa Emerson Garcia que “... o primeiro indica a norma, dissociada de circunstâncias afeitas à realidade fenomênica e que, com maior ou menor grau de abstração, disciplina determinada situação jurídica (*norma agendi*); quanto ao direito subjetivo, veicula ele a faculdade, conferida ao seu titular, de agir em conformidade com a situação jurídica abstratamente prevista na norma e de exigir de outrem o cumprimento de um dever jurídico (*facultas agendi*). Tanto o direito objetivo como o subjetivo possuem um epicentro comum: a pessoa, natural ou jurídica, que é a titular em potencial das relações jurídicas que se desenvolvem no organismo social. Enquanto o direito objetivo ocupa uma vertente à pessoa, mas a ela direcionada, o direito subjetivo se realiza na própria pessoa, sendo ambos absorvidos pela noção mais ampla de direito, que busca assegurar o primado da ordem jurídica e a existência digna de todos. O direito subjetivo é intitulado de privado quando consagrado em norma de igual natureza. Direito subjetivo público, por sua vez, é o decorrente de norma de caráter público, designativo que aufere suas características básicas no objeto da relação jurídica e na sua indisponibilidade, sendo prescindível que o Estado figure em um dos pólos do vínculo...” (O Direito à Educação e suas perspectivas de efetividade. In Garcia, Emerson (coord). *A Efetividade dos Direitos Sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 178-179).

## 2.4 Aplicação das Ideias de Paulo Freire ao Direito à Educação

Observou-se que a educação possui no âmbito da Constituição de 1988 um conteúdo humanista, voltado para o desenvolvimento individual e coletivo de todos e, portanto, vislumbra-se o direito à educação como direito com potencial transformador.

Nota-se que as ideias de Paulo Freire sobre a educação são fundamentais para a compreensão desta como um fenômeno que apresenta o referido potencial.<sup>179</sup> Conforme expõe o autor, a educação decorre de uma necessidade humana de superar a si mesmo:

Na verdade, diferentemente dos outros animais, que são apenas inacabados, mas não são históricos, os homens se sabem inacabados. Têm a consciência de sua inconclusão. Aí se encontram as raízes da educação mesma, como manifestação exclusivamente humana. Isto é, na inconclusão dos homens e na consciência que dela têm. Daí que seja a educação um quefazer permanente. Permanente, na razão da inconclusão dos homens e do devenir da realidade.<sup>180</sup>

Assim, ela deve ser um processo de aproximação do mundo e de si mesmo: um verdadeiro processo de conhecimento. Nota-se que conhecer, para Paulo Freire, não é algo automático e nem realizável de forma unilateral:

Conhecer, na dimensão humana, que aqui nos interessa, qualquer que seja o nível em que se dê, não é o ato através do qual um sujeito, transformado em objeto, recebe, dócil e passivamente, os conteúdos que outro lhe dá ou impõe. O conhecimento, pelo contrário, exige uma presença curiosa do sujeito em face do mundo. Requer sua ação transformadora sobre a realidade. Demanda uma busca constante. Implica em invenção e reinvenção. Reclama a reflexão crítica de cada um sobre o ato mesmo de conhecer, pelo qual se reconhece conhecendo e, ao reconhecer-se assim, percebe

---

<sup>179</sup> Há diversos outros pedagogos que poderiam ter sido citados como referência. A escolha deste deu-se por identificação da autora da pesquisa com as ideias do autor, bem como pela indicação inicial de leitura realizada pela orientadora desta Dissertação.

<sup>180</sup> FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 83. O termo “devenir” significa vir a ser o que não era antes.

o 'como' de seu conhecer e os condicionamentos a que está submetido seu ato.<sup>181</sup>

Conhecer é, portanto, uma atividade exclusivamente humana, pois só o homem tem a capacidade de apropriar-se do que lhe é apresentado, transformá-lo em apreendido e, conseqüentemente, dominando o conteúdo, reinventá-lo: refletir sobre o objeto.

De outro lado, "... aquele que é 'enchido' por outro de conteúdos cuja inteligência não percebe; de conteúdos que contradizem a forma própria de estar em seu mundo, sem que seja desafiado, não aprende."<sup>182</sup>

Deste modo, Paulo Freire apresenta a educação não como um processo mecânico de repetição com o resultado de, segundo sua terminologia, "adestramento" das pessoas ou sua "domesticação"; e sim como forma de libertação e autonomia, afirmando a própria condição de homem a partir do diálogo<sup>183</sup>, ou seja, a partir da comunicação e do respeito para com o outro.<sup>184</sup>

A educação deve implicar "na superação da contradição educador-educandos, de tal maneira que se façam ambos, simultaneamente, educadores e educandos."<sup>185</sup>

---

<sup>181</sup> FREIRE, Paulo. *Extensão ou Comunicação?* Tradução de Rosisca Darcy de Oliveira. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 27.

<sup>182</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>183</sup> "O diálogo é o encontro amoroso dos homens que, mediatizados pelo mundo o 'pronunciam', isto é, o transformam, e transformando-o, o humanizam para a humanização de todos." (*Ibid.*, p. 43.).

<sup>184</sup> Sobre respeitar o outro no processo de educação Paulo Freire expôs: "Respeitar o conhecimento do povo para mim é uma atitude política consistente com a escolha política que o educador se ele ou ela pensa sobre um tipo diferente de sociedade. Em outras palavras, eu não posso lutar por uma sociedade mais livre se, ao mesmo tempo, não respeitar o conhecimento do povo." (*In* FREIRE, Paulo; HORTON, Myles. *O Caminho se faz caminhando: conversas sobre educação e mudança social*. BELL, Brenda; GAVENTA, John; PETERS, John (orgs.). Tradução de Vera Lúcia Mello Josceline. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2003. p. 114). Complementa essa afirmação a explicação dada pelo autor para a "alienação da ignorância": segundo Paulo Freire constata-se na sociedade "uma inegável descrença no homem simples. Uma subestimação do seu poder de refletir, de sua capacidade de assumir o papel verdadeiro de quem procura conhecer: o de sujeito desta procura. Daí a preferência por transformá-lo em objeto do 'conhecimento' que se lhe impõe. (...) Esta descrença no homem simples revela, por sua vez, um outro equívoco: a absolutização de sua ignorância. Para que os homens simples sejam tidos como absolutamente ignorantes, é necessário que haja quem os considere assim. Estes, como sujeitos desta definição, necessariamente a si mesmos se classificam como aqueles que sabem. Absolutizando a ignorância dos outros, na melhor das hipóteses relativizam a sua própria ignorância (...) Realizam deste modo o que chamamos 'alienação da ignorância', segundo a qual esta se encontra sempre no outro, nunca em quem a aliena." (*Extensão ou Comunicação?* Tradução de Rosisca Darcy de Oliveira. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 46-47).

<sup>185</sup> *Idem*, *Pedagogia do Oprimido*. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 67.

Como tornar efetivo este modelo de ensino no nível básico de ensino? A dúvida surge porque é difícil imaginar, por exemplo, uma educação infantil que seja efetuada do professor para o aluno e também do aluno para o professor, como se a criança não tivesse meios de contribuir a não ser ouvindo e repetindo o ensinado.

Paulo Freire explica que todo tema pode ser problematizado. Isto implica em que qualquer nível educacional deve ser construído a partir desta formulação. Nas escolas primárias, por exemplo, não é correto dizer que é impossível dialogar que  $4 \times 4$  não pode ser igual a 15:

De fato,  $4 \times 4$ , sem uma relação com a realidade, no aprendizado sobretudo de uma criança, seria uma falsa abstração. Uma coisa é  $4 \times 4$  na tabuada que deve ser memorizada; outra coisa é  $4 \times 4$  traduzidos na experiência concreta: fazer quatro tijolos quatro vezes. Em lugar da memorização mecânica de  $4 \times 4$ , impõe-se descobrir sua relação com um quefazer humano.<sup>186</sup>

Somente dessa interação entre estudo científico e prática social é que será possível a construção da educação transformadora. Isso exige que o professor não só saiba conteúdo, mas também como o ensinar. Deve, portanto, saber a história de seu objeto de ensino e não exclusivamente o conteúdo.<sup>187</sup>

O conceito apontado prevê ainda a possibilidade de verificar como as pessoas podem modelar o Estado na questão educacional, já que se entende o processo educacional não ser realizado apenas como um dado do Estado (ou de entidades particulares que atuem em seu nome): a educação transformadora e libertária deve resultar de trabalho conjunto de todos.

A educação não é, conforme exposto, um processo que ocorre como um fenômeno dado, de cima para baixo, devendo ser bilateral e como forma de aprimorar e desenvolver o ser humano, sem que seja menosprezada a capacidade de qualquer um de se manifestar e contribuir para as mudanças que se fizerem necessárias.

---

<sup>186</sup> FREIRE, Paulo. *Extensão ou Comunicação?* Tradução de Rosisca Darcy de Oliveira. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 52. O termo "quefazer" refere-se a qualquer atividade a ser cumprida.

<sup>187</sup> Idem; HORTON, Myles. *O Caminho se faz caminhando: conversas sobre educação e mudança social*. BELL, Brenda; GAVENTA, John; PETERS, John (orgs.). Tradução de Vera Lúcia Mello Josceline. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2003. p. 120.

### 3 O Financiamento da Educação Básica

“... as leis que regulam o uso dos recursos canalizam intenções e prioridades políticas, enquanto os recursos financeiros assim aplicados as consolidam.”<sup>188</sup>

#### 3.1 A Indispensabilidade de Recursos para a Efetivação do Direito à Educação Básica

Conforme analisado<sup>189</sup>, o direito à educação básica possui inequívoca relevância individual e social. Em consonância com este entendimento, o ordenamento jurídico nacional confere especial tratamento para este direito e já são encontrados indícios de que o país ruma para a universalização do nível de ensino em questão.

Entretanto, apesar disso, determinados obstáculos práticos e qualitativos ainda persistem, impedindo que a efetivação do direito à educação básica ocorra em plenitude. Mas, como questionado na introdução, se há a previsão do direito à educação básica, quais os principais obstáculos para a sua concretização? Em outras palavras, por que apesar da tutela jurídica, o Brasil ainda não apresenta por meio de estatísticas e dados resultados satisfatórios quanto à efetivação desse direito?

Os problemas históricos-políticos-econômicos foram assinalados e culminam em uma série de fatores como a questão da desigualdade no atendimento do serviço educacional, em problemas de gestão, em questões como deficiências estruturais das escolas e em seu material didático, na tecnologia utilizada nestas e no fato do crescente desinteresse dos alunos pela escola e, prioritariamente, como será

---

<sup>188</sup> DIDONET, Vital. Professor; consultor legislativo da Câmara dos Deputados, aposentado; especialista em educação infantil. *In A Educação Infantil na Educação Básica e o Fundeb. In LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital (orgs.). FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: avanços na universalização da educação básica.* Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. p. 40. Retoma-se a epígrafe em função de sua importância para o capítulo.

<sup>189</sup> De acordo com a necessidade, alguns pontos já analisados serão retomados.

demonstrado, a questão do financiamento; esta escolhida por ser de influência direta e clara em relação a todos os demais fatores, constituindo o eixo central da questão educacional.

Antes de concentrar os estudos na questão dos recursos financeiros destinados à educação, interessante destacar que segundo recente pesquisa da Fundação Getúlio Vargas<sup>190</sup>, realizada com base em dados educacionais coletados entre jovens de 15 a 17 anos, da PNAD 2004 e 2006, e ainda os microdados da Pesquisa Mensal do Emprego (PME/IBGE), de 2008, 40,3% dos entrevistados abandonam a escola por não terem interesse em nela permanecer; é a falta de demanda por educação, motivada pela ausência de interesse intrínseco. Para comparação, observa-se que, quando considerada a evasão por necessidade de trabalho e renda, o índice é, ao contrário do que geralmente se espera, bem menor, 27,1%.

Segundo os pesquisadores, os pais e os jovens estudantes brasileiros deveriam “... tomar ciência do poder transformador da educação em suas vidas, como os altos impactos exercidos sobre empregabilidade, salário e saúde.”<sup>191</sup>

Isso faz com que seja premente a necessidade de enxergar a escola não como uma instituição isolada da sociedade, nem como um lugar desligado do que acontece fora do estabelecimento, desvinculada:

... de todos estes acontecimentos surpreendentes e inesperados que não podem ser programados previamente. Desligado da realidade cotidiana das crianças, do tipo de experiência ou de vivência no qual os alunos se sentiriam à vontade. Desligado da realidade política que daria sentido ao ensino.<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> NERI, Marcelo (coord.). *Motivos da Evasão Escolar*. Disponível em: <http://www.fgv.br>. Acesso em: 22 abr. 2009. Os motivos da evasão foram alocados em quatro categorias: falta de renda, oferta, falta de interesse e outros motivos. A pesquisa traz importantes constatações, dentre as quais a que segue: “Mesmo quando comparamos pessoas com as mesmas características sócio-demográficas – como sexo, idade, raça e geografia – menos a educação, os salários dos universitários é 544% superior ao dos analfabetos e a chance de ocupação, 422% maior. O que impressiona nesses dados é a regularidade da correspondência do ranking onde cursos de nível mais alto apresentam melhor inserção trabalhista.” (Ibid., p. 30).

<sup>191</sup> NERI, Marcelo (Coord.). *Motivos da Evasão Escolar*. Disponível em: <http://www.fgv.br>. Acesso em: 22 abr. 2009. p. 17.

<sup>192</sup> BABETTE, Harper (et all). *Cuidado, escola! Desigualdade, domesticação e algumas saídas*. São Paulo: Brasiliense, 2006. p. 62.

A escola torna-se mais atrativa quando está, por exemplo, voltada para a realidade social que cerca o aluno. A educação básica de qualidade exige a total interação entre aluno, professor e sociedade, para que desta maneira a instituição de ensino não seja um mecanismo de exclusão. Como observa Pierre Bourdier, considerando o novo perfil dos alunos e a potencialidade das escolas em obstar a inclusão social:

Como sempre, a Escola exclui; mas, a partir de agora, exclui de maneira contínua, em todos os níveis (...) Obrigados pelas sanções negativas da Escola a renunciar às aspirações escolares e sociais que a própria Escola lhes havia inspirado, e, em suma, forçados a diminuir suas pretensões, levam adiante, sem convicção, uma escolaridade que sabem não ter futuro. Passou o tempo das pastas de couro, dos uniformes de aspecto austero, do respeito aos professores, outros tantos sinais de adesão manifestados diante da instituição escolar pelas crianças oriundas das famílias populares, tendo cedido lugar, atualmente, a uma relação mais distante: a resignação desencantada, disfarçada em negligência impertinente (...) há características que desejam lembrar, dentro da Escola, que a verdadeira vida encontra-se fora dela.<sup>193</sup>

Somadas aos baixos índices de aproveitamento dos alunos matriculados na rede de ensino, expostos no capítulo primeiro, as afirmações dificultam mais a expectativa de se alcançar a universalização da educação básica com qualidade, porque além de ter o mínimo (profissionais do magistério e estrutura), a escola deve ser atrativa e são necessários recursos: muitas são as despesas que devem ser realizadas.

Com efeito, corolário da universalização da educação de qualidade é a sua gratuidade, o que por si só exige financiamento adequado e, por sua vez, eleva a condição deste para o de principal problema político e econômico em termos de concretização do direito fundamental social à educação.

Nota-se que “... a defesa do ensino público e gratuito e a reivindicação por mais verbas para a educação constituem um aspecto da luta pela valorização da política social em relação à política econômica.”<sup>194</sup>

---

<sup>193</sup> *Escritos de Educação*. In NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (Orgs.). Rio de Janeiro: Vozes, 1998. p. 224.

<sup>194</sup> SAVIANI, Dermeval. *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional*. 2. ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1999. p. 127.

Assim, a efetivação do direito à educação exige recursos, como ocorre com os demais direitos sociais.<sup>195</sup>

Mas, desde já, é adequado explicar quais são as despesas compreendidas como imprescindíveis para a efetivação do direito à educação básica. Esclarece esta questão a Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que estabelece, em seu artigo 70, quais são essas despesas e, no artigo 71, quais elementos não são enquadrados como tais. O Ministério da Educação expõe em sua página eletrônica<sup>196</sup> estes artigos, complementando-os com informações adicionais, conforme segue:

1. São Consideradas despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica:

a) Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos profissionais da educação, que inclui: habilitação de professores leigos; capacitação dos profissionais da educação (magistério e outros servidores em exercício na educação básica), por meio de programas de formação continuada; remuneração dos profissionais da educação básica que desenvolvem atividades de natureza técnico-administrativa (com ou sem cargo de direção ou chefia) ou de apoio, como, por exemplo, o auxiliar de serviços gerais, o auxiliar de administração, o secretário escolar, bibliotecários, serventes, merendeiras, nutricionista, vigilante etc., lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa da educação básica pública;

b) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações; aquisição de imóveis já construídos ou de terrenos para construção de prédios, destinados a escolas ou órgãos do sistema de ensino; ampliação, conclusão e construção de prédios, poços, muros e quadras de esportes nas escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo do sistema de ensino; aquisição de mobiliário e equipamentos voltados para o atendimento exclusivo das necessidades do sistema da educação básica pública (carteiras e cadeiras, mesas, armários, mimeógrafos, retroprojetores, computadores, televisores, antenas etc.); manutenção dos equipamentos existentes (máquinas, móveis, equipamentos eletroeletrônicos etc.), seja mediante aquisição de produtos/serviços necessários ao funcionamento desses equipamentos (tintas, graxas, óleos, energia elétrica etc.), seja mediante a realização de consertos diversos (reparos, recuperações, reformas, reposição de peças,

---

<sup>195</sup> Segundo Paulo Bonavides: "... os direitos sociais, numa visão realista, caem, em grande parte, na dependência dos meios financeiros do Estado. Não terá assim a norma jurídica fundamental, que os acolhe, alcance para concretizá-los, onde falecem ao Estado esses meios ou recursos materiais." (SARAIVA, Paulo Lopo. *Garantia constitucional dos direitos sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1983. Prefácio de Paulo Bonavides. p. XI).

<sup>196</sup> BRASIL. Ministério da Cultura e do Desporto. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>.

revisões, etc.); reforma, total ou parcial, de instalações físicas (rede elétrica, hidráulica, estrutura interna, pintura, cobertura, pisos, muros, grades etc.) do sistema da educação básica;

c) uso e manutenção de bens vinculados ao sistema de ensino – aluguel de imóveis e de equipamentos; manutenção de bens e equipamentos (incluindo a realização de consertos ou reparos); conservação das instalações físicas do sistema de ensino prioritário; despesas com serviços de energia elétrica, água e esgoto, serviços de comunicação, provedor de internet;

d) levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas. Tais despesas terão como objetivo o aprimoramento da qualidade e a expansão do atendimento no ensino prioritário dos respectivos entes federados; organização de banco de dados, realização de estudos e pesquisas que visam à elaboração de programas, planos e projetos voltados ao ensino prioritário do município;

e) realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino. Trata-se de despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento da educação básica, dentre as quais pode-se destacar: serviços diversos (de vigilância, de limpeza e conservação, dentre outros), aquisição do material de consumo utilizado nas escolas e demais órgãos do sistema (papel, lápis, canetas, grampos, colas, fitas adesivas, giz, cartolinas, água, produtos de higiene e limpeza, tintas etc.);

f) despesas com pagamento de salário de professor que atua no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, desde que sejam realizadas no atendimento dos alunos da educação básica pública, observando-se o âmbito de atuação prioritária do município;

g) despesas com edificação, aquisição de acervo e manutenção de biblioteca escolar (nas dependências de escola pública da educação básica), destinada ao atendimento específico dos alunos da escola. Pode ser edificada e/ou suprida com o acervo bibliográfico correspondente, com recursos do Fundeb, por integrar a própria escola;

h) despesas destinadas à Educação de Jovens e Adultos, se realizadas em favor da educação básica pública regular, tanto em relação à parcela de 60% destinada ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério, quanto à parcela de 40%, destinada a outras ações de manutenção e desenvolvimento do Ensino.

Em suma, pode-se dizer que são despesas com a educação, a remuneração dos profissionais do magistério, bem como o financiamento de programas de aperfeiçoamento destes, e demais despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, o que compreende a estrutura física das escolas e os elementos necessários para o desenvolvimento direto das atividades de aprendizagem. A

modalidade Educação de Jovens e Adultos também é contemplada desde que esteja voltada para o nível básico.

Por outro lado, não são consideradas despesas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino:

- a) concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- b) pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- c) subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- d) formação de quadros especiais para Administração Pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- e) programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica;
- f) obras de infra-estrutura (saneamento, esgoto, iluminação pública), ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- g) pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica;
- h) despesas com aquisição de instrumentos musicais para fanfarras ou bandas escolares;
- i) despesas com aquisição e distribuição de uniformes escolares;
- j) despesas com aquisição de gêneros alimentícios;
- k) despesas com festas juninas ou festejos similares, pois caracterizam-se como manifestações culturais, não consideradas típicas ou necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais que oferecem a educação básica;
- l) despesas com edificação, aquisição de acervo e manutenção de bibliotecas públicas, pois são de natureza tipicamente cultural. Esse caso é diferente da biblioteca escolar (nas dependências de escola pública da educação básica), que é destinada ao atendimento específico dos alunos da escola, podendo ser edificada e/ou suprida com o acervo bibliográfico correspondente, com recursos do Fundeb, por integrar a própria escola;

m) despesas com edificação de quadras ou ginásios poliesportivos em praças públicas, posto que são de natureza tipicamente desportiva. Já no caso de quadra ou ginásio poliesportivo nas dependências de escola pública da educação básica, destinada ao atendimento específico dos alunos da escola, estes podem ser edificados com recursos do Fundeb;

n) despesas com inativos, mesmo que, quando em atividade, tenham atuado na educação básica; ou ainda, de pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública.

Deste modo, embora sejam possíveis questionamentos e críticas, os elementos que serão custeados pelo sistema financeiro educacional e os que deverão ser custeados por outras fontes (ainda que possuam vínculo aparentemente direto com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, como o programa suplementar de alimentação) estão claramente definidos.<sup>197</sup>

### **3.1.1 O Financiamento da Educação Básica no Ordenamento Jurídico Brasileiro e a Política dos Fundos**

Como exposto, apenas recentemente se situou a educação como problema político social. Isto resultou no fato de as políticas de financiamento da educação não terem encontrado na história nacional a necessária continuidade.

---

<sup>197</sup> Segundo José Carlos de Araújo Melchior: “Somente com a Lei Federal nº 9.394/96, que estabeleceu novas Diretrizes e Bases da Educação Nacional, definiu-se com mais precisão o que são e que não são despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 70). Mas ainda existem inúmeras questões pendentes... E novas ameaçam aparecer porque parece que todos os políticos resolveram fazer assistência social com os recursos vinculados à educação ignorando o fato de que os mesmos existem para a ‘manutenção e desenvolvimento do ensino’...” (Recursos Financeiros e a Educação. In MENESES, João Gualberto de Carvalho (*et al*). *Educação Básica: Políticas, Legislação e Gestão – Leituras*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. p. 200). Uma das questões mais debatidas é a da merenda escolar, que muitos confundem como despesa com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Claro que o rendimento dos alunos não é satisfatório se eles não estiverem bem alimentados. Desta afirmação tem-se a justificativa para o oferecimento de merenda nas escolas, na verdade, “dentro da concepção de escola integral, o oferecimento de apoio alimentar é praticamente óbvio.” (DEMO, Pedro. *Desafios Modernos da Educação*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999. p. 110) Mas pelos mesmos motivos constata-se que a merenda possui importante caráter assistencial e, assim, os recursos destinados para ela deverão ser de outra fonte que não a da educação.

Dermeval Saviani observa, comentando a dificuldade de formulação de um sistema educacional nacional, que:

... característica estrutural da política educacional brasileira que opera como um desafio para a construção do sistema nacional de educação é a descontinuidade. Esta se manifesta de várias maneiras, mas se tipifica mais visivelmente na pletera de reformas de que está povoada a história da educação brasileira.<sup>198</sup>

Nesta perspectiva, a política educacional mostrou-se, pelo menos até o advento da Constituição de 1988, insatisfatória diante da indispensabilidade de recursos para a efetivação daquele direito.

Para José Carlos de Araújo Melchior:

A Educação que se enraíza entre as mais caras aspirações de todos os povos, e do nosso também, sofreu os efeitos. Os erros das diferentes medidas econômicas refletiram, principalmente, nas finanças da Educação, pois recursos financeiros dependem, para a sua alocação, fundamentalmente, de decisões situadas na esfera política. O financiamento, em todas as esferas de atividades, também depende do funcionamento adequado do sistema econômico. Assim como valores claros e vontade política legítima são indispensáveis, o grau de atividade do sistema econômico acaba expressando maior ou menor possibilidade de financiar a ação para a eliminação dos problemas.<sup>199</sup>

Interessante destacar o quadro elaborado por José Cretella Júnior<sup>200</sup>, para sistematizar o tratamento dispensado ao tema no constitucionalismo nacional:

<sup>198</sup> *Sistema de Educação: subsídios para a conferência nacional da educação*. Texto organizado a pedido da Assessoria do MEC para servir de subsídio às discussões preparatórias da Conferência Nacional de Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov/conae>. Acesso em: 05 jun. 2009. p. 19.

<sup>199</sup> MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *O Financiamento da Educação Básica*. São Paulo: EPU, 1987. p. 5. O autor indica nesta obra vinte e sete razões para o financiamento da educação, sinalizando para a necessidade de tornar esta prioridade do Estado. Em suas palavras: "Por que financiar a Educação? (...) Porque alguns acreditam que as soluções virão através do apego às religiões; outros acreditam na organização de um sistema político para resolver os problemas; e nós acreditamos no homem e em sua Educação, para melhor encaminhar as soluções provisórias para seus problemas." (Ibid., p. 125-129). De fato a educação possui papel transformador, mas devem ser concretizados todos os direitos fundamentais para que assim, seja alcançada uma sociedade justa.

<sup>200</sup> CRETELLA Junior, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. v. 8. p. 4425. Segundo Pinto Ferreira: "É de relembrar que tais percentuais não constituem novidade, pois já eram determinados, embora com menor valor, pela Constituição de 16-7-1934, em seu art. 156, bem como pela Constituição de 18-9-1946, em seu art. 169. (...) Como se vê, a tentativa de aplicação desses percentuais obrigatórios data de longo tempo, porém sempre foi um malogro." (In *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 136-137).

**DIREITO CONSTITUCIONAL ANTERIOR**

**CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPÉRIO DO BRASIL, DE 1824:** Omissa.

**CONSTITUIÇÃO DE 1891:** Omissa.

**Constituição de 1934, art. 156:** “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Direito Federal nunca menos de vinte por cento, de renda resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas de educativos.”

**Constituição de 1937:** Omissa.

**Constituição de 1946, art. 169:** “Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.” Parágrafo único: “O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo País, nos estritos limites das deficiências locais.”

**Constituição de 1967 e EC Nº 1, DE 1969.** Omissas. Obs.: “A Constituição de 1967-1969 não fez nenhuma promessa. O pendor dos homens de 1937 e 1964 era para tomada do poder e exercício do poder. Nem sequer prometeram destinação de verbas” (cf. Pontes de Miranda, *Comentários*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Forense 1987, vol. VI, p. 359).

Deste modo, apenas na década de 1930 desenhou-se no texto constitucional a vinculação de receitas para a educação, o que representa muito, considerado o extenso período sem que houvesse este mínimo.

A questão é a alternância de percentuais – falta de sua aplicação – e, até mesmo, sua inexistência em alguns momentos, eventos que geraram a aludida falta de continuidade das políticas educacionais, necessárias para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. A própria distribuição de competência no Estado contribuiu de maneira negativa neste sentido, bem como problemas na gestão.

Vale acrescentar, corroborando essas mudanças, que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961, Lei nº 4.024, em consonância com a Constituição de 1946, determinava que a União deveria dispor 12% da receita de impostos e os Estados e Municípios, 20%, para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Em

1969, introduziu-se por Emenda, a vinculação de 20% da receita tributária dos Municípios ao ensino primário.<sup>201</sup>

Em 1971, a Lei nº 5.692, Lei de Diretrizes de Bases, para o ensino de primeiro e segundo graus, revogou o artigo que contemplava essa determinação e estipulou que, no ensino de primeiro grau, deveria ser aplicado pelos Municípios "... pelo menos 20% das transferências que lhes coubessem no Fundo de Participação (que redistribui parte dos recursos arrecadados pelo Imposto de Renda para os Fundos de Participação dos Estados – FPE e dos Municípios – FPM)."<sup>202</sup>

Sobre esta alteração, José Carlos de Araújo Melchior afirma que quando da reforma no ensino de primeiro e segundo grau, empreendida pela Lei nº 5.692/71, entre os assuntos abordados, "... o que menos atenção mereceu foi o dos recursos financeiros para a sua implantação."<sup>203</sup>

Em 1983, houve novas alterações legislativas, que reintroduziram a destinação de receita de impostos de todos os entes do governo para a educação, determinando que a União destinasse 13% e os Estados e Municípios 25%. No mesmo ano, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 24/1983, conhecida como Emenda Calmon, a que já se fez alusão, por meio da qual foi elevado o percentual da União para 18%.

---

<sup>201</sup> Pouco antes, por meio da Lei 5.537/1968, criou-se o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Segundo Otaíza de Oliveira Romanelli, isto representou grande avanço: "O FNDE tem por finalidade (...) captar recursos e aplicá-los no financiamento de projetos de ensino e pesquisa, nos três níveis do ensino, e está vinculado ao Ministério da Educação e Cultura. Segundo a regulamentação, ele concede financiamento, preferencialmente, àqueles 'programas e projetos que melhor correspondam à necessidade de formação de recursos humanos para o desenvolvimento nacional', adotando como exigência básica 'a compatibilização desses programas e projetos com as diretrizes educacionais do governo'. Percebe-se, com isso, uma mudança substancial na política de aplicação de recursos pela adoção dos princípios nacionais do planejamento educacional, com vistas à maior produtividade, eficiência e controle da direção da expansão do ensino." (*História da Educação no Brasil (1930/1973)*). 22. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 227).

<sup>202</sup> MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Recursos Financeiros e a Educação. In MENESES, João Gualberto de Carvalho (et al). *Educação Básica: Políticas, Legislação e Gestão – Leituras*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. p. 199. Para o autor: "Àquela época os Municípios possuíam menos recursos que atualmente e nada podiam fazer por mais que investissem em educação." (Ibid., p. 199).

<sup>203</sup> Recursos Financeiros e a Educação. In MENESES, João Gualberto de Carvalho. *Educação Básica: Políticas, Legislação e Gestão – Leituras*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. p. 192.

Com a Constituição Brasileira de 1988, foi delineado um novo sistema de vinculação<sup>204</sup> de recursos, foi complementado pela Lei nº 9.394/96 – como exposto, define as despesas com a educação, resolvendo em grande medida dúvidas sobre o tema – e por outras leis complementares, em especial as que regulamentaram os Fundos.

Dada a importância destes Fundos no cenário atual do financiamento da educação básica, insta ressaltar, que a Lei 4.320/1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, conceitua-os: “Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.” Nas palavras de Cesar Callegari:

Na administração pública, fundo é uma conta titulada na contabilidade governamental, cujo título a identifica para fins administrativos dirigidos; com identidade administrativa, mas destituído de personalidade jurídica. Na administração pública, fundo é também um ‘caixa especial’ que mantém e movimenta recursos financeiros em separado do ‘caixa geral’; exceção feita ao princípio de ‘unidade de caixa’, ou ‘caixa único’, que orienta a gestão do dinheiro público em cada unidade da Federação.<sup>205</sup>

---

<sup>204</sup> Um dos princípios que orientam as finanças públicas é o da não-afetação das receitas. Entende-se que quanto mais recursos estiverem afetados a determinadas finalidades, maiores serão as dificuldades do Estado para conseguir atender as funções públicas de maneira livre. Tal princípio é previsto no artigo 167, IV, da Constituição de 1988, que, porém, também contempla as exceções, como é o caso da vinculação de recursos para a educação. Ressalta-se assim o tratamento especial conferido ao direito à educação. É o teor do artigo citado: “Art. 167. São vedados: (...) IV – a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo...” Como salienta José Carlos de Araújo Melchior: “A política de vinculação de recursos orçamentários é instrumento válido para garantir prioridade permanente à educação, imunizando o Poder Público da troca ou alternância de políticas e prioridades próprias do sistema democrático, que faz contínuas eleições”. (Recursos Financeiros e a Educação. In MENESES, João Gualberto de Carvalho (et al). *Educação Básica: Políticas, Legislação e Gestão – Leituras*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. p. 202).

<sup>205</sup> *O Fundeb e o Financiamento da Educação Pública*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada, 2009. (1º Curso sobre o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. 29 abril 2009). Slides da apresentação disponíveis em: <http://www.ibsa.org.br/arquivos.php>. Acesso em: 27 maio de 2009.

Assim, pode-se observar que a Constituição de 1988 representou grandes avanços no sentido de assegurar a educação básica, com ênfase no ensino fundamental, e de prover o Estado de recursos para viabilizá-la a todos. Seu artigo 212 contempla, na redação em vigor, a forma de financiamento da educação:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1.º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2.º Para efeito do cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3.º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional da educação.

§ 4.º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5.º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento o salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6.º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Diante deste modelo, uma parcela da receita dos impostos, e não do orçamento público que é mais abrangente<sup>206</sup>, deverá ser destinada para manter e desenvolver a estrutura necessária para a oferta regular da educação formal, em especial para o nível fundamental, pois, posteriormente, as despesas foram delineadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

---

<sup>206</sup> O orçamento inclui não apenas a receita dos impostos (espécie), mas a receita de todos os tipos de tributo (gênero), ou seja, taxas, contribuições de melhoria e parafiscais, empréstimos compulsórios, além de doações, legados e outras receitas. O Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172/66, define tributo em seu artigo 3º: “Art. 3.º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda nacional ou cujo valor nela possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.” O artigo 16 contempla a definição de imposto: “Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.”

Sobre os impostos que serão recolhidos e destinados para tanto, vale ressaltar que a União arrecada, conforme artigo 153 da Constituição, os seguintes impostos: importação de produtos estrangeiros (II); exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IE); renda e proventos de qualquer natureza; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IR); propriedade territorial rural (ITR); e grandes fortunas.

Após arrecadá-los e de repassar parte da receita para os Estados e Municípios, a União deverá utilizar, de acordo com a vinculação constitucional, 18% do valor remanescente na manutenção e desenvolvimento do ensino, em particular ao ensino superior e em conformidade com a legislação complementar.

Na esfera estadual, são impostos, segundo o artigo 155: transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD); o de operações relativas à circulação de mercadorias sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS); e o imposto de propriedade de veículos automotores (IPVA).

Da receita desses impostos, que deverá ser somada ao valor transferido pela União, os Estados devem destinar 25% à educação, com prioridade para o ensino fundamental e o médio de ensino.

Já os Municípios aplicarão prioritariamente no ensino fundamental e no infantil 25% da parcela recebida por transferência dos Estados e de seus impostos, os quais são, conforme artigo 156, da Constituição de 1988: imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos e sua aquisição (ITBI); e imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS).

Decorre ainda do artigo 212 a afirmação de que para o seu financiamento a educação básica conta ainda com outros recursos. Segundo José Carlos de Araújo Melchior, os recursos financeiros destinados para a educação podem ser divididos

em recursos internos e externos. Os internos serão privados (como a cobrança de mensalidades escolares na rede particular e investimentos efetuados por empresas) ou públicos (os que emanam dos entes da federação). Os recursos externos podem também ser públicos (fornecidos diretamente por outros Estados) ou privados (decorrentes de instituições desta natureza).<sup>207</sup>

O artigo em epígrafe faz menção direta ao salário-educação, que é uma importante fonte interna adicional de financiamento cobrada mediante a alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamento das sociedades empresárias.<sup>208</sup>

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional assim classifica os recursos:

Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de: I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II - receita de transferências constitucionais e outras transferências; III - receita do salário-

<sup>207</sup> Recursos Financeiros e a Educação. In MENESES, João Gualberto de Carvalho (*et all*). *Educação Básica: Políticas, Legislação e Gestão – Leituras*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.). Esta dissertação restringe-se a análise dos recursos internos públicos, os impostos, principal fonte de custeio da rede de ensino público.

<sup>208</sup> “O salário-educação foi criado com a finalidade específica de combater o analfabetismo no Brasil. O objetivo básico da criação do salário-educação foi o de ‘suplementar as despesas públicas com a educação elementar’.” (MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *O Financiamento da Educação Básica*. São Paulo: EPU, 1987. p. 7) Trata-se de contribuição social instituída na década de 1960, por meio da Lei 4440/1964, sendo posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 87043/1982. Atualmente, disciplinam o salário-educação as Leis nº 9.424/96 e 9.766/98, o Decreto nº 6003/2006 e, ainda, a Lei nº 11.457/2007. Arrecadada e fiscalizada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), a contribuição passou por diversas alterações legislativas. Entretanto, é possível perceber que em essência corresponde à exigência que os legisladores impõe às empresas, no sentido de contribuir obrigatoriamente para a concretização do direito à educação, em específico para o nível básico. Na página eletrônica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), há importantes explicações sobre o instituto, do qual se extrai o seguinte excerto sobre sua distribuição e finalidades: “Do montante arrecadado é deduzida a remuneração da RFB, correspondente a 1% (um por cento), a título de taxa de administração. O restante é distribuído em cotas pelo FNDE, observada em 90% (noventa por cento) de seu valor a arrecadação realizada em cada estado e no Distrito Federal, da seguinte forma: - cota federal – correspondente a 1/3 do montante dos recursos, é destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais entre os municípios e os estados brasileiros. - cota estadual e municipal – correspondente a 2/3 do montante dos recursos, é creditada mensal e automaticamente em favor das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica. A cota estadual e municipal da contribuição social do salário-educação é integralmente redistribuída entre os estados e seus municípios, de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino apurado no censo escolar do exercício anterior ao da distribuição. Os 10% restantes do montante da arrecadação do salário-educação são aplicados pelo FNDE em programas, projetos e ações voltados para a universalização da educação básica.” (BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: [http:// www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)).

educação e de outras contribuições sociais; IV - receita de incentivos fiscais; V - outros recursos previstos em lei.

De qualquer forma, a receita dos impostos corresponde à maior fonte de recursos para subsidiar a educação pública, destinada de acordo com a lógica constitucional de priorizar o ensino fundamental, em grande parte para a educação básica. O reconhecimento da importância dos primeiros anos de ensino resultou na subvinculação daquelas receitas, e não a determinação de novos recursos<sup>209</sup>, para a educação básica por meio da política de Fundos. Esta política tem suas bases, segundo alguns doutrinadores, no Manifesto dos Pioneiros da Educação.<sup>210</sup>

<sup>209</sup> Há quem considere que mais importante seria realocar mais recursos para a educação. Lisete Arelaro e Juca Gil discutem a política de fundos na educação e concluem: “Uma das dificuldades para se discutir este assunto no Brasil é: seja qual for nossa posição em relação à política educacional atual, esbarramos num impasse quase insolúvel: num país desigual como o nosso, as propostas vigentes apresentam, exclusivamente formas insuficientes de ‘render’ mais os mesmos recursos. Em nenhum momento, discute-se, de forma consistente, a necessidade inadiável de uma contraproposta à política econômica e, especialmente em relação à manutenção do quase intocável equilíbrio fiscal, em detrimento à priorização das políticas sociais (...) Temos que admitir, de uma vez por todas, que não haverá ensino de qualidade para todos, em todas as regiões do Brasil, nas zonas urbanas e rurais, em estados ricos e pobres se não ampliarmos os recursos hoje disponíveis para o setor educacional. Ou seja, compreendemos que a problemática do financiamento da educação no país não se resolve apenas com um aperfeiçoamento de aspectos gerenciais ou com a diminuição/eliminação de desvios: é imprescindível o aporte de novos recursos.” (Política de Fundos na Educação: duas posições. In LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital (orgs.). *FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: avanços na universalização da educação básica*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. p. 71-72). De fato, novos recursos serão sempre bem-vindo, mas a ideia central é que os recursos já destinados para a educação sejam aplicados em sua plenitude.

<sup>210</sup> Maria José Rocha Lima assim se posiciona: “O documento de 1932 deu origem a todas as leis mais fundamentais da educação nacional, nos últimos setenta anos: os capítulos sobre educação nas Constituições de 1934, 1946 e de 1988; as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: a Lei 4.024/61 e a Lei 9.394/96; o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); criado pela Lei 9.424/96; o Plano Nacional da Educação (PNE), instituído pela Lei 10.172/2001 e atualmente nos inspira na elaboração do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (Fundeb).” (Origem dos Fundos para a Educação: Breve Histórico. In LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital (orgs.). *FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: avanços na universalização da educação básica*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. p. 22). De fato, o Manifesto destacava a importância de recursos para a educação: “... a necessidade de uma ampla autonomia técnica, administrativa e econômica, com que os técnicos e educadores, que têm a responsabilidade e devem ter, por isto, a direção e administração da função educacional, tenham assegurados os meios materiais para poderem realizá-la. Esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e, por isto, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às oscilações do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um ‘fundo especial ou escolar’, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção.” (*O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* (1932). Disponível em: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>. Acesso em: 03 mar. 2009).

Destaca-se que o *caput* do artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1988 determinava em sua redação original que:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Ocorre que tal determinação não foi cumprida em sua totalidade, a legislação e a realidade se encontravam em descompasso, pois a União investia a maior parte de seus recursos no ensino superior.

Nas palavras de José Carlos de Araújo Melchior, em análise efetuada em 1997, “desde 1989 o Tribunal de Contas da União tem indicado a flagrante inconstitucionalidade do orçamento federal que não aplica o *quantum* previsto, porque mais da metade do orçamento é aplicado no ensino superior.”<sup>211</sup>

Deve-se observar, de fato, a competência da União é, em termos manutenção e desenvolvimento de ensino, sobretudo voltada para a educação superior, até por questões históricas. Assim as críticas empreendidas no sentido de que ela dedica a maior parte de seus recursos para este nível de ensino devem ser reconsideradas, pois se trata de seu papel constitucional.

Assim, no nível básico, a atuação da União é compreendida como complementar e redistributiva, principalmente após as Emendas Constitucionais 14/96 e 53/06, que alteraram o sistema de subvinculação de receita – pela lógica dos Fundos – e a divisão de funções entre os entes da federação.

Com Emenda Constitucional 14/96, foi alterado o artigo 60 do ADCT, que passou a ter a seguinte redação:

---

<sup>211</sup> *Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. p. 3.

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas *a* e *b*; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados e o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.

Assim, houve a criação, no âmbito de cada Estado, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o Fundef, regulamentado pela Lei 9.424/96.

No prazo de 10 anos, por meio deste fundo, seria destinado o percentual de 60% da receita dos impostos previstos no parágrafo segundo do artigo 60 do ADCT, para as despesas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino e com os profissionais da educação e, estritamente, ao ensino fundamental, o qual é, conforme exposto, determinado constitucionalmente como obrigatório e direito público subjetivo.

Na prática, com o Fundef ocorreu, no âmbito estadual, a redistribuição da receita dos impostos em relação ao ensino fundamental, de acordo com um valor mínimo por aluno<sup>212</sup> e a quantidade de alunos matriculados na rede: municípios com maior número de educandos inscritos receberam mais recursos.<sup>213</sup>

Entretanto, segundo Nicholas Davies:

Mesmo nos governos que ganharam com o FUNDEF, é preciso uma atitude de cautela, pois, dada a forte tradição patrimonialista e privatista do Estado brasileiro e o baixo grau de organização, conscientização e mobilização da sociedade brasileira, não há nenhuma garantia de que os recursos extras trazidos pela complementação e/ou pela redistribuição em âmbito estadual tenham sido canalizados para a melhoria da remuneração dos profissionais da educação e das condições de ensino. As denúncias divulgadas pela imprensa brasileira nos últimos anos só confirmam essa suspeita.<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> O custo mínimo por aluno pode, segundo José Carlos de Araújo Melchior, ser compreendido de três formas distintas. A primeira delas é como gasto-aluno, pela qual a partir do montante arrecadado faz-se a divisão pelo número de alunos existente. A segunda é a visão custo-benefício, eminentemente economicista, vincula a necessidade de maior investimento para o nível de ensino maior taxa de retorno, no caso o fundamental. Por fim, tem-se a concepção custo-aluno-qualidade, que "... supõe que a partir do levantamento do custo real de um aluno no sistema de ensino, padrões de elevação da qualidade podem ser estabelecidos. Calcula-se quanto custará a elevação para um novo padrão de qualidade. O custo adicional, para elevar a qualidade a um novo patamar é integrado ou adicionado ao custo anterior. Teremos então um novo custo-real-aluno-qualidade de ensino." (*Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. p. 29-30.). Na página eletrônica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, é divulgado o custo-aluno por etapa, modalidade e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica por Estado, sendo que todos devem respeitar o mínimo nacional por aluno. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=fundeb.html>. Acesso em: 27 maio 2009. Em 2008, o valor mínimo foi determinado em R\$1.132,34, considerados os anos iniciais do ensino fundamental urbano, isto é, as primeiras quatro (ou cinco séries) ou os primeiros quatro (ou cinco) anos do ensino fundamental de oito (ou de nove anos) de duração. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional faz menção expressa ao custo mínimo: "Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade. Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino."

<sup>213</sup> José Carlos de Araújo Melchior traçou, quando dos debates sobre a implementação da política do Fundo, comentários acerca da importância deste. "O Fundo tem o grande mérito de chamar a atenção para o ensino fundamental, criando um mecanismo de financiamento que começa a concretizar o sonho de muitos educadores que é o de eliminar as diferenças entre escolas públicas estaduais e municipais e, principalmente, as diferenças entre escolas urbanas e da zona rural. O Fundo não elimina as diferenças mas cria as condições para diminuí-las. O sonho de ter um Fundo único para eliminar as distinções das escolas públicas conforme as entidades mantenedoras do Estado e dos Municípios começa a se concretizar." (*Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. p.27).

<sup>214</sup> FUNDEB: A Redenção da Educação Básica? *In Educ. Soc.*, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 09 maio 2009.

Além desse fator de transparência pública, que será retomado adiante, a questão passa pelo tema da descentralização, entendida de acordo com “... as relações intergoventamentais, acentuando a distribuição de recursos político-institucionais e recursos fiscais entre as esferas de governo, de forma geral e quanto à atuação no setor social das políticas públicas”<sup>215</sup>, da responsabilidade pela gestão da educação básica.

De fato, no discurso proferido na data da promulgação da Constituição, 05 de outubro de 1988, o Presidente da Constituinte Ulysses Guimarães afirmou: “As necessidades básicas do homem estão nos estados e nos municípios. Neles deve estar o dinheiro para atendê-las.”<sup>216</sup>

Conforme afirmado anteriormente, desde a década de 1980 tem-se a crescente municipalização das políticas públicas, em especial, as políticas educacionais<sup>217</sup>, mas com muitos Municípios sem estrutura mínima para assegurar suas novas responsabilidades.

Em análise realizada sobre esta descentralização e sobre o modelo do Fundef, pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) concluíram:

Questão central na descentralização educacional é assegurar que prefeitos, secretários de Educação e demais burocratas locais estejam preparados para gerir com eficiência e eficácia o aumento das responsabilidades e a grande entrada de recursos em seus orçamentos. A indução da municipalização do ensino fundamental sem controle efetivo e sem a devida colaboração e assistência da instância estadual e federal pode, em alguns casos, trazer sérios impactos nos resultados educacionais. Parte dos recursos subvinculados pode se perder ou ser utilizada de forma pouco criteriosa pelas administrações locais, correndo-se o risco de

---

<sup>215</sup> FARENZENA, Nalú. *A Política de Financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 52.

<sup>216</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 922.

<sup>217</sup> Analisando a competência atribuída aos municípios a partir de 1996, observam José Luis Guimarães e José Marcelino Rezende que nem em todos os municípios há estrutura para receber tamanha responsabilidade, o que gera diversos outros problemas. Nas palavras dos autores: “... o fato de ser exatamente nas regiões mais pobres do País, onde mais avançou a responsabilização dos municípios pelo ensino fundamental, (...) trará graves consequências para o financiamento da educação infantil, neste nível de governo.” (A Demanda pela Educação Infantil e os Recursos Disponíveis para o seu financiamento. *In Em Aberto*. v. 18. n. 74. Brasília, dez. 2001. p. 100).

acarretar grandes prejuízos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, objetivo principal do Fundef.<sup>218</sup>

Assim, a necessidade de atuação complementar pelos Estados e pela União não pode ser dispensada, muito menos a conscientização da importância social desta responsabilidade municipal pela implementação do ensino infantil e do fundamental.

Na verdade, a colaboração recíproca entre os entes da federação é, associada à gestão democrática do ensino, o que o ordenamento jurídico visa, como exposto anteriormente. Trata-se de questão eminentemente política, capaz de gerar um ciclo virtuoso, necessário ao progresso nacional. Isso, inclusive, já havia sido destacado no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932:

A unidade educativa, - essa obra imensa que a União terá de realizar sob pena de perecer como nacionalidade, se manifestará então como uma força viva, um espírito comum, um estado de ânimo nacional, nesse regime livre de intercâmbio, solidariedade e cooperação que, levando os Estados a evitar todo desperdício nas suas despesas escolares afim de produzir os maiores resultados com as menores despesas, abrirá margem a uma sucessão ininterrupta de esforços fecundos em criações e iniciativas.<sup>219</sup>

Este ideal foi o tutelado pela legislação em vigor e de acordo com Carlos Roberto Jamil Cury:

Ao invés de um federalismo hierárquico ou dualista, em que os entes federados se superpõem uns aos outros, adotou-se uma concepção de federalismo por colaboração recíproca. Esta, respeitadas as esferas de competências de cada ente federado, supõe relações entre pares de igual dignidade dialogando entre si. A colaboração recíproca pode ser um meio de pôr como metas principais dos governos municipais, estaduais, distrital e federal as grandes dificuldades da política em geral e da educacional em particular, articulando entre si o conjunto das iniciativas e distribuindo também o peso financeiro proporcionalmente entre os entes federados.<sup>220</sup>

<sup>218</sup> CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. Descentralização da Educação Pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas. *Texto para discussão n. 1352*. Brasília, 2008. p. 12. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br).

<sup>219</sup> O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). Disponível em: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>. Acesso em: 03 mar. 2009.

<sup>220</sup> Os Conselhos de Educação e a Gestão dos Sistemas. In FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 55.

Estudiosa do financiamento da educação básica, Nalú Farenzena afirmou, corroborando essas assertivas e, ao mesmo tempo, tecendo críticas, que:

O financiamento da educação é um dos temas centrais da política educacional brasileira na atualidade. Nos últimos anos, há um consenso, ao menos discursivo, quanto a duas questões críticas no campo do financiamento da educação, quais sejam, as necessidades de planejar o alargamento do fundo público para a educação pública e de colaboração entre as esferas de governo no financiamento, dada a distribuição da receita fiscal e os diferenciais de capacidade financeira e administrativa dos governos, especialmente posta por variações regionais e locais. E o consenso fica por aí, uma vez que os diagnósticos, propostas, projetos e normas apontam diferentes opções...<sup>221</sup>

Não obstante a crítica efetuada, de que ainda não haveria consenso sobre a melhor forma de financiar a educação, fato é que diante do término da vigência do modelo do Fundef (em dezembro de 2006) e da necessidade de sua revisão e alteração, já que não atendia a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos, revelando-se insuficiente, por meio da Emenda Constitucional 53/2006, foram alterados os artigos 7º, 23, 30, 206, 211 e 212, além do artigo 60 do ADCT.

Por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o Fundeb, que terá vigência até 2020 para o financiamento de toda a educação básica e sobre o qual se destina tópico em apartado.

### **3.2 O Fundeb: o Modelo Vigente para o Financiamento da Educação Básica**

#### **3.2.1 Principais Aspectos do Fundeb**

Regulamentado pela Lei de número 11.494, de 20 de junho de 2007, o Fundeb foi aprovado pelo Ministério da Educação em dezembro de 2006 e está em vigor desde

---

<sup>221</sup> *A Política de Financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 17.

01 de janeiro de 2007. Por ser recente, há poucas obras<sup>222</sup>, dados e análises sobre o tema.

Assim, toda pesquisa sobre o Fundeb é de extrema importância, apesar de inconclusa, tendo em vista que os resultados práticos e finais do mesmo só poderão ser definidos em meados de 2020/2021. Atualmente é possível, entretanto, observar o modelo e verificar como está sendo sua implementação. Essa análise parte da afirmação de que o Fundeb é considerado como um “... mecanismo que incentiva, democratiza e assegura o acesso à Educação Básica.”<sup>223</sup> A expectativa é de que resulte na concretização desta em quantidade e qualidade.

Para a Coordenação-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição do Salário-Educação:

A garantia da educação básica pública - cuja responsabilidade cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação suplementar da União, conforme prevê a Constituição Federal - constitui um dos grandes desafios a ser enfrentado no contexto da política de inclusão social que norteia as ações do governo federal. A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), como mecanismo de ampla redistribuição de recursos vinculados à educação no país, se fazia necessária para que todas as etapas e as modalidades desse nível de ensino, e os entes governamentais que as oferecem à sociedade, pudessem contar com recursos financeiros com base no número de alunos matriculados, concorrendo, dessa forma, para a ampliação do atendimento e a melhoria qualitativa do ensino oferecido.<sup>224</sup>

---

<sup>222</sup> A Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas da Controladoria Geral da União divulgou em 2008 um manual de orientações para que a população possa compreender e acompanhar a aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Manual disponível para *download* em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaOlhoVivo/Fundeb.asp>. Acesso em: 02 mar. 2009. Na página eletrônica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, também há um Manual do Fundeb. Disponível em: [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/manual\\_orientacao\\_fundeb.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/manual_orientacao_fundeb.pdf). Acesso em: 27 maio 2009.

<sup>223</sup> FERNANDES, Francisco das Chagas. Do Fundef ao Fundeb: mudança e avanço. In LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital (orgs.). *FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: avanços na universalização da educação básica*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. p. 146.

<sup>224</sup> BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Fundeb: manual de orientação*. Brasília, DF: Coordenação-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição do Salário-Educação, 2008. p. 7. Disponível em: [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/manual\\_orientacao\\_fundeb.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/manual_orientacao_fundeb.pdf). Acesso em: 27 maio 2009.

A nova redação do artigo 60 do ADCT, dada pela Emenda Constitucional 53/2006, é essencial para a compreensão do tema e revela a normatização desses ideais:

Art. 60. Até o 14<sup>o</sup> (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;

II - os Fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do *caput* do art. 157; os incisos II, III e IV do *caput* do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2<sup>o</sup> e 3<sup>o</sup> do art. 211 da Constituição Federal;

III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do *caput* do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino;

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;

c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação;

d) a fiscalização e o controle dos Fundos;

e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do *caput* deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2<sup>o</sup> e 3<sup>o</sup> do art. 211 da Constituição Federal;

V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do *caput* deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5<sup>o</sup> do art. 212 da Constituição Federal;

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do *caput* deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do *caput* deste artigo;

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do *caput* deste artigo será de, no mínimo:

a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;

c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do *caput* deste artigo;

IX - os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso;

VII do *caput* deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União;

X - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal;

XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do *caput* deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente;

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do *caput* deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente;

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional.

§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional.

§ 4º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano.

§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do *caput* deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma:

I - no caso dos impostos e transferências constantes do inciso II do *caput* do art. 155; do inciso IV do *caput* do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do *caput* do art. 159 da Constituição Federal:

a) 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;

b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano;

II - no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do *caput* do art. 155; do inciso II do *caput* do art. 157; e dos incisos II e III do *caput* do art. 158 da Constituição Federal:

a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;

b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano.

§ 6º (Revogado).

§ 7º (Revogado).

Deste artigo decorre, portanto, que o Fundeb é um fundo contábil que visa a diminuição das desigualdades sociais e econômicas encontradas no território nacional. Com ele o governo federal agrupa a maior parte dos recursos que serão destinados para a educação e os distribui entre Estados, Distrito Federal e Municípios de modo proporcional e igualitário, corolário do princípio constitucional da solidariedade social, previsto no artigo 3º, I.<sup>225</sup>

Consideram-se para a distribuição da receita o número de alunos devidamente matriculados na rede pública de ensino em cada localidade, critério, em tese, de fácil

<sup>225</sup> É o teor do artigo: Art. 3.º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” Destacou-se supra o princípio da solidariedade tendo em vista que a questão da redistribuição das receitas está plenamente atrelado com esta; o que não exclui o seu vínculo com os demais objetivos fundamentais elencados. De acordo com o exposto anteriormente, a educação possui princípios específicos, mas também está sujeita aos princípios gerais expostos no Título I da Constituição de 1988, dentre os quais estão os previstos no artigo 3º em epígrafe, no mais, além de dever observá-los, lembra-se, o direito à educação é mecanismo capaz de fomentá-los.

aplicação, já que autoridades possuem o dever de recensear os alunos periodicamente.<sup>226</sup>

Os dados são coletados a partir do Censo Escolar, realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP/MEC) e a Lei nº 11494/2007 que regulamenta o Fundeb dispõe como será feita a distribuição de recursos:

Art. 10. A distribuição proporcional de recursos dos Fundos levará em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica:

- I - creche em tempo integral;
- II - pré-escola em tempo integral;
- III - creche em tempo parcial;
- IV - pré-escola em tempo parcial;
- V - anos iniciais do ensino fundamental urbano;
- VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo;
- VII - anos finais do ensino fundamental urbano;
- VIII - anos finais do ensino fundamental no campo;
- IX - ensino fundamental em tempo integral;
- X - ensino médio urbano;
- XI - ensino médio no campo;
- XII - ensino médio em tempo integral;
- XIII - ensino médio integrado à educação profissional;
- XIV - educação especial;
- XV - educação indígena e quilombola;
- XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo;
- XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.

Além deste critério de distribuição, a Lei do Fundeb determinou a subvinculação do montante da receita em no mínimo 60% para a remuneração dos profissionais do magistério<sup>227</sup>, e no máximo 40% para as demais despesas consideradas como

<sup>226</sup> Trata-se de dever constitucional: “Art. 208 (...) § 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.”

<sup>227</sup> “De modo geral, os itens que compõem a remuneração, para fins da aplicação do mínimo de 60% do Fundeb, incluem: salário ou vencimento; 13º salário, inclusive 13º salário proporcional; 1/3 de adicional de férias; férias vencidas, proporcionais ou antecipadas; gratificações inerentes ao exercício de atividades ou funções de magistério, inclusive gratificações ou retribuições pelo exercício de cargos ou funções de direção ou chefia; horas extras, aviso prévio, abono; salário família, quando as despesas correspondentes recaírem sobre o empregador; encargos sociais (...) devidos pelo empregador, correspondentes à remuneração paga na forma dos itens anteriores, observada a legislação aplicável à matéria. Não deve compor a remuneração, para fins de cumprimento da aplicação mínima de 60% do Fundeb, as despesas realizadas a título de: auxílio-transporte ou apoio equivalente, destinado a assegurar o deslocamento do profissional de ida e volta para o trabalho; auxílio-alimentação ou apoio equivalente; apoio financeiro para aquisição de vestuário utilizado no trabalho ou benefício equivalente; assistência social, médica, psicológica, farmacêutica, odontológica oferecida diretamente pelo empregador ou mediante contratação de serviços oferecidos por

necessárias à manutenção e ao desenvolvimento do ensino básico disciplinadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Vale ressaltar que o Fundeb é composto por parcela dos impostos arrecadados pelos estados, Distrito Federal e Municípios, a ser complementada pela União. Esta contribuição da União para a implementação do Fundo volta-se para as regiões em que o valor obtido seja inferior ao mínimo estipulado por ano. Em 2007, o montante correspondeu a 2 bilhões de reais; em 2008, a 3 bilhões de reais e, em 2009, a 4,5 bilhões de reais, passando no período de 2010 a 2020, segundo regulamentação, a 10% da contribuição total dos Estados e Municípios.<sup>228</sup>

Os percentuais e as espécies tributárias destinadas são dispostos conforme segue: a) 16,66% no primeiro ano; 18,33% no segundo ano e 20% a partir do terceiro ano, sobre: o Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios, Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações e Desoneração de Exportações (Lei Complementar Nº 87/1996); b) 6,66% no primeiro ano, 13,33% no segundo ano e 20% a partir do terceiro ano, sobre: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) e

---

entidades especializadas, sob a forma de planos de saúde ou assemelhados, em suas variadas modalidades e formas de pagamento e cobertura; previdência complementar; PIS/Pasep; serviços de terceiros, ainda que contratados para substituição de profissionais do magistério.” Há que se ressaltar ainda que: “Os professores terceirizados (vinculados a cooperativas ou a outras entidades), que eventualmente estejam atuando sem vínculo contratual direto (permanente ou temporário) com o Estado, Distrito Federal ou Município a que prestam serviços, não poderão ser remunerados com a parcela de recursos vinculada à remuneração do magistério, pois esses recursos não se destinam ao pagamento de serviços de terceiros, cuja contratação se dá por meio de processo licitatório próprio. Ressalta-se que o ingresso na carreira de magistério deve dar-se por meio de concurso público de provas e títulos, conforme estabelecem a Constituição Federal (art. 37, II) e a LDB (art. 67, I).” (BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Fundeb: manual de orientação*. Brasília, DF: Coordenação-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição do Salário-Educação, 2008. p. 20. Disponível em: [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/manual\\_orientacao\\_fundeb.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/manual_orientacao_fundeb.pdf). Acesso em: 27 maio 2009).

<sup>228</sup> “É importante destacar que os recursos de complementação da União que entram na composição do Fundo são distribuídos e repassados aos Estados e Municípios beneficiários da seguinte forma: o mínimo de 90% do valor anual, mediante distribuição com base no número de alunos, na perspectiva da garantia do valor mínimo nacional por aluno/ano; e até 10% do valor anual por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, de acordo com decisão e critérios definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade (...). Caso a Comissão delibere não distribuir os 10% desta maneira, a totalidade dos recursos da complementação da União serão distribuídos de acordo com o critério referido do item anterior.” (BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Fundeb: manual de orientação*. Brasília, DF: Coordenação-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição do Salário-Educação, 2008. p. 9. Disponível em: [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/manual\\_orientacao\\_fundeb.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/manual_orientacao_fundeb.pdf). Acesso em: 27 maio 2009).

Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), além da quota-parte de 50% do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR) devida aos Municípios.

### 3.2.1.1 O Controle de Implementação do Fundeb

Divulgado pela Controladoria Geral da União, no Manual do Fundeb tem-se o que significa controlar:

Controlar significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem. Na Administração Pública, o ato de controlar possui significado similar, na medida em que pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público.<sup>229</sup>

A ideia é analisar se de fato o poder público está cumprindo as determinações legais e no caso do Fundeb verificar como está sendo realizada a distribuição, transferência e aplicação dos recursos.

O controle dos gastos públicos é efetuado inicialmente pelo próprio Poder Executivo, o controle interno, realizado pela Controladoria Geral da União, dos Estados e Municípios, como decorrência do art. 165, § 3º, da Constituição da República<sup>230</sup> e ainda do que dispõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:

Art. 72. As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal. Art. 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

---

<sup>229</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. *Fundeb: Orientações para acompanhamento das ações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação*. Brasília, DF: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2008. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaOlhoVivo/Fundeb.asp>. Acesso em: 02 mar. 2009. p. 16.

<sup>230</sup> “O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.”

O controle externo é realizado, por sua vez, pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas. O Ministério Público e o Poder Judiciário também possuem papel central neste processo.

Além dessas formas de controle realizadas pelo próprio Estado por meio de seus órgãos, há o controle social, exercido pela sociedade. Como assinala o já mencionado documento da Controladoria Geral da União:

... tendo em vista a complexidade das estruturas político-sociais de um país e do próprio fenômeno da corrupção, o controle da Administração Pública não se deve restringir ao controle institucional. É fundamental para toda a coletividade que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados. A isto se denomina 'controle social'. Assim, o controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior, em razão da extensão territorial do país e da descentralização geográfica dos órgãos públicos integrantes dos três níveis federativos – União, estados e municípios. No caso destes, há que considerar, ainda, o seu grande número. Por isso, a fiscalização da aplicação dos recursos públicos precisa ser feita com o apoio da sociedade.<sup>231</sup>

Com isso, cada cidadão é convocado a acompanhar a implementação do Fundeb e verificando qualquer irregularidade (sonegação de impostos, desvio de receita, fraudes e corrupção), poderá realizar denúncia para que esta seja sanada.

Vale ressaltar que a Lei 11494/2006 determinou que, para o acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização de recursos, deveriam ser criados Conselhos, os quais têm livre acesso às contas vinculadas ao Fundeb, para assim verificar a sua correta aplicação.

---

<sup>231</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. *Fundeb: Orientações para acompanhamento das ações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação*. Brasília, DF: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2008. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaOlhoVivo/Fundeb.asp>. Acesso em: 02 mar. 2009. p. 17.

Na verdade, o valor das transferências efetuadas pode ser obtido tanto pelos Conselhos quanto por cada cidadão, nas seguintes páginas eletrônicas: a) “Portal da Transparência”, disponível em: “[www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)”; e b) “Portal do Banco do Brasil”, disponível em: “[www.bb.com.br](http://www.bb.com.br).”

Analisadas as transferências, e seus valores aparentemente vultuosos, a dificuldade, como se verá, é acompanhar a destinação dos recursos.

Os Conselhos devem ter acesso a relatórios e documentos referentes a esta e formular parecer. Os entes da Federação sofrerão pena se impedirem este acesso, bem como se não cumprirem as determinações legais de financiamento da educação básica.

Como resume a Controladoria Geral da União:

Com relação aos Estados e Municípios, podem ser aplicadas as seguintes penalidades:

- rejeição das contas pelo Poder Legislativo, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas;
- impossibilidade de celebrar convênios com a Administração Pública estadual e federal, quando exigida a apresentação de Certidão Negativa do respectivo Tribunal de Contas;
- impossibilidade de realizar operações de crédito junto a instituições financeiras;
- perda da assistência financeira da União (arts. 76 e 87, § 6º, da LDB);
- suspensão do recebimento de transferências voluntárias, excetuadas as relativas à educação, saúde e assistência social (art. 25, § 1º, IV, "b", da LRF);
- intervenção da União no estado e do estado no município, conforme, respectivamente, o art. 34, VII, e o art. 35, III, da Constituição Federal).

Os Chefes do Poder Executivo – Governadores e Prefeitos – ficam sujeitos às seguintes penalidades:

- abertura de processo penal, caso seja comprovada aplicação dos recursos em desacordo com o previsto em lei, com pena prevista de 1 a 3 meses de detenção e multa (Código Penal, art. 315);

- inelegibilidade por cinco anos, caso suas contas tenham sido rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente (Lei Complementar n.º 64/90, art. 1º, "g").
- Prefeitos – sujeição a processo por crime de responsabilidade, conforme previsão contida no Decreto-Lei n.º 201/67 (art. 1º, III e XIV) ou por negligência no oferecimento de ensino obrigatório (LDB, art. 5º, § 4º);
- Governadores – sujeição a processo por crime de responsabilidade, conforme tipificado na Lei 1.079, de 10 de abril de 1950, podendo ser condenado à perda de cargo e à inabilitação de até cinco anos para o exercício de função pública.

Importante repetir que as atribuições do Conselho não excluem o direito/dever do cidadão individualmente considerado de controlar a implementação do Fundeb, restando questionar: há mecanismos diretos para tanto?

### **3.2.2 Análise dos Dois Primeiros Anos do Fundeb e a Insuficiência de Mecanismos de Controle Diretos pelos Cidadãos**

Em termos práticos, observa-se que, nos dois primeiros anos de vigência do Fundeb, houve pelo menos três resultados positivos.

O primeiro é o aumento da quantidade de recursos destinados para a educação básica, até porque agora o Fundo excede o nível fundamental, contemplando todas as etapas da educação básica, sem criar novos recursos, ressalta-se.

O segundo é a concreta redistribuição destes entre os Municípios e, o terceiro, a fixação de valor mínimo nacional por aluno.

De fato, a distribuição coaduna-se com o princípio constitucional da solidariedade, enquanto que a ideia de um valor mínimo nacional a ser aplicado por aluno demonstra a preocupação com a igualdade de oportunidade e tratamentos a todos os alunos matriculados na rede pública de ensino.

Para Laura Mesquita Barbosa, comparando o Fundef e o primeiro ano do Fundeb:

O desenho do FUNDEF, e conseqüentemente o FUNDEB, garantiu melhor distribuição do gasto público com educação e inclusão escolar, pois apresentou um caráter mais equitativo na distribuição de recursos para Educação, transferindo recursos aos Municípios com menor arrecadação, permitindo direcionar mais verba para a promoção da educação local.<sup>232</sup>

A dificuldade está em identificar se além do aumento, houve efetiva aplicação dos mesmos na manutenção e desenvolvimento da educação básica e na valorização dos profissionais do magistério.

Conforme Nicholas Davies, “não adianta criar fundos ou até aumentar recursos para a educação se não houver garantia de que serão aplicados nos fins devidos.”<sup>233</sup> De fato, a maior dificuldade que se apresenta é como o cidadão pode fiscalizar a aplicação do valor arrecadado e transferido.

O ordenamento jurídico e em especial a legislação que criou e regulamentou o Fundeb, estabelecem, como analisado, os mecanismos internos e externos de controle, mas para a população em geral isto é demasiadamente complexo e, em determinados aspectos, praticamente impossível.

As páginas eletrônicas disponíveis para acesso, em regra<sup>234</sup>, para todos os cidadãos, divulgam a quantidade de recursos transferidos para os entes da federação, e cada ente deveria disponibilizar as despesas efetuadas em cumprimento às diretrizes do Fundeb.<sup>235</sup>

Entretanto, os dados não estão atualizados e, não bastasse, os já divulgados o são de maneira genérica e de difícil compreensão.

---

<sup>232</sup> BARBOSA, Laura Mesquita. *O FUNDEB como mecanismo de inclusão escolar*. 2008. 26 p. Artigo (Curso de Ciências Econômicas). Faculdades de Campinas. Campinas, SP. p. 22.

<sup>233</sup> FUNDEB: A Redenção da Educação Básica? *In Educ. Soc.*, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 09 maio 2009.

<sup>234</sup> Em regra, porque a exclusão digital também é uma realidade no Brasil, mas, acredita-se, em fase de superação.

<sup>235</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br>.; BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <http://www.fnnde.gov.br>.; BRASIL. Ministério da Cultura e do Desporto. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>.; BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. <http://www.inep.gov.br>.

O Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) deveria ser o principal mecanismo para possibilitar aos cidadãos o acesso às informações sobre a implementação do Fundeb.

Conforme informações oficiais:

O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) é um sistema eletrônico, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas. O SIOPE, visando à padronização de tratamento gerencial, calcula a aplicação da receita vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino de cada ente federado. O principal objetivo do SIOPE é levar ao conhecimento da sociedade o quanto as três esferas de governo investem efetivamente em educação no Brasil, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Dessa forma, este sistema contribui para garantir maior efetividade e eficácia das despesas públicas em educação e, em última instância, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade pelo Estado. A implantação deste sistema se reveste de particular importância para os gestores educacionais dos estados e municípios, pois vai auxiliá-los no planejamento das ações, fornecendo informações atualizadas sobre as receitas públicas e os correspondentes recursos vinculados à educação. Os indicadores gerados pelo SIOPE vão assegurar ainda maior transparência da gestão educacional. O SIOPE poderá subsidiar a definição e a implementação de políticas de financiamento orientadas para a promoção da inclusão educacional, da igualdade de oportunidades, da equidade, da efetividade e da qualidade do ensino público.<sup>236</sup>

Trata-se de Sistema instituído pela Portaria nº 6 de 2006, do Ministério da Educação,<sup>237</sup> que possui todas essas finalidades, em especial para a concretização do princípio da transparência pública em sede de despesas educacionais que tenderá, é o que se espera, em mostrar que o Estado tem utilizado devidamente os recursos que administra.

De fato, há muitos dados divulgados, dentre os quais, em 12 de maio de 2009, o seguinte quadro de controle das entregas dos relatórios referentes a receitas e

<sup>236</sup> BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=siope.html>. Acesso em: 12 maio 2009.

<sup>237</sup> Em 2008, a Portaria 844 revogou a de nº 6, manteve o Sistema e trouxe importantes inovações.

despesas com os Fundos, Fundef e Fundeb, nos anos de 2005 a 2008, pelos Estados<sup>238</sup>:

**Legenda**  
**X**: Declaração transmitida  
**Em branco**: Não entregou declaração  
**SB**: Sem Balanço

Código	UF	Período			
		2005/1	2006/1	2007/1	2008/1
12	Acre	X	X	X	
27	Alagoas	X	X	X	
16	Amapá	X	X	X	
13	Amazonas	X	X	X	
29	Bahia	X	X	X	
23	Ceará	X	X	X	
53	Distrito Federal	X	X		
32	Espírito Santo	X	X	X	
52	Goiás	X	X	X	
21	Maranhão	X	X	X	
51	Mato Grosso	X			
50	Mato Grosso do Sul	X	X	X	
31	Minas Gerais	X	X		
15	Pará	X	X	X	
25	Paraíba	X	X	X	
41	Paraná	X	X	X	
26	Pernambuco	X	X	X	
22	Piauí	X	X	X	X
33	Rio de Janeiro	X	X	X	X
24	Rio Grande do Norte	X	X	X	X
43	Rio Grande do Sul	X	X	X	X
11	Rondônia				
14	Roraima	X	X	X	
42	Santa Catarina	X	X	X	X
35	São Paulo	X	X	X	X
28	Sergipe	X	X	X	
17	Tocantins	X	X	X	

### Totais de UF's transmitidas por Situação e Período

Situação	Período			
	2005/1	2006/1	2007/1	2008/1
Declarações transmitidas ( <b>X</b> )	26 (96.29%)	25 (92.59%)	23 (85.18%)	6 (22.22%)
Não entregaram a declaração ( <b>Em branco</b> )	1 (3.7%)	2 (7.4%)	4 (14.81%)	21 (77.77%)
Sem Balanço ( <b>SB</b> )	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)

FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESenvolvimento DA EDUCAÇÃO  
 Versão: 1.4

Como se constata, ainda há Estados que não divulgaram sequer os dados dos últimos anos do Fundef. Não há qualquer relatório de Rondônia. Com relação ao ano de 2008<sup>239</sup>, na data indicada, não houve pela maior parte dos Estados a entrega de

<sup>238</sup> BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/situacaoDeEntregaDasUFs.do>. Acesso em: 22 maio 2009.

<sup>239</sup> BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope>. Acesso em: 22 maio 2009.

seus respectivos relatórios. Até 12 de maio de 2009, apenas o Rio Grande do Sul havia disponibilizado a tabela a seguir exposta, a título de exemplificação:<sup>240</sup>

<b>Rio Grande do Sul</b> <b>Quadro Demonstrativo das Receitas e Despesas com o Fundo de Manutenção e</b> <b>Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB</b> <b>Período de Referência - 2008</b>	
R\$ 1,00	

RECEITAS DO FUNDEB	RECEITAS REALIZADAS
<b>1 - RECEITAS</b>	<b>2.128.945.677,55</b>
1.1 - Transferências de Recursos do FUNDEB - código 4.17.24.01.00.00	2.128.677.069,57
1.2 - Complementação da União ao FUNDEB - código 4.17.24.02.00.00	0,00
1.3 - Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB - código 4.13.25.01.02.00	268.607,98

DESPESAS DO FUNDEB	DESPESA EMPENHADA
<b>2 - Pagamento dos Profissionais do Magistério</b>	<b>1.368.721.154,81</b>
2.1 - 361 - Ensino Fundamental	958.248.340,45
2.2 - 362 - Ensino Médio	410.472.814,36
2.3 - 365 - Educação Infantil (Exclusivo do DF)	0,00
<b>3 - Outras Despesas</b>	<b>757.676.519,66</b>
3.1 - 361 - Ensino Fundamental	534.441.179,21
3.2 - 362 - Ensino médio	223.235.340,45
3.3 - 365 - Educação Infantil (Exclusivo do DF)	0,00
<b>4 - TOTAL DAS DESPESAS DO FUNDEB (2 + 3)</b>	<b>2.126.397.674,47</b>

LIMITES DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA	VALOR
Mínimo de 60% - Remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício (60% de 1)	1.277.367.406,53
Máximo de 40% - Demais Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (40% de 1)	851.578.271,02

TOTAL APLICADO	PERCENTUAL
Mínimo de 60% - Remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício [(2 / 1) x 100%]	64,29 %
Máximo de 40% - Demais Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino [(3 / 1) x 100%]	35,59 %

Fonte: Balanço do Governo Estadual

Nota: As despesas com aposentadorias e pensões (inativos) no foram computados no cálculo do Demonstrativo do FUNDEB.

Porém, deve-se observar que o Estado do Rio Grande do Sul, divulgou seus dados consolidados sem que 83 de seus Municípios tivessem informado seus quadros demonstrativos.<sup>241</sup>

<sup>240</sup> BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: [https://www.fnnde.gov.br/siope/demonstrativoFundefEstadual.do?acao=pesquisar&pag=result&ano=2008&periodo=1&cod\\_uf=43](https://www.fnnde.gov.br/siope/demonstrativoFundefEstadual.do?acao=pesquisar&pag=result&ano=2008&periodo=1&cod_uf=43). Acesso em: 12 maio 2009.

<sup>241</sup> BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/siope/municipiosQueNaoTransmitiram.do?acao=pesquisar&pag=result&ano=2008&periodo=1&estado=43&ordenacao=1>. Acesso em: 12 maio 2009.

Já em consulta realizada em 24 de agosto de 2009, um novo quadro foi desenhado. O quadro de relatórios (2) apresentado era:<sup>242</sup>

#### Legenda

**X**: Declaração transmitida  
**Em branco**: Não entregou declaração  
**SB**: Sem Balanço

Código	UF	Período			
		2005/1	2006/1	2007/1	2008/1
12	Acre	X	X	X	X
27	Alagoas	X	X	X	X
16	Amapá	X	X	X	X
13	Amazonas	X	X	X	X
29	Bahia	X	X	X	X
23	Ceará	X	X	X	X
53	Distrito Federal	X	X	X	X
32	Espírito Santo	X	X	X	X
52	Goiás	X	X	X	X
21	Maranhão	X	X	X	X
51	Mato Grosso	X	X	X	X
50	Mato Grosso do Sul	X	X	X	X
31	Minas Gerais	X	X	X	X
15	Pará	X	X	X	X
25	Paraíba	X	X	X	X
41	Paraná	X	X	X	
26	Pernambuco	X	X	X	X
22	Piauí	X	X	X	X
33	Rio de Janeiro	X	X	X	X
24	Rio Grande do Norte	X	X	X	X
43	Rio Grande do Sul	X	X	X	X
11	Rondônia	X	X	X	
14	Roraima	X	X	X	X
42	Santa Catarina	X	X	X	X
35	São Paulo	X	X	X	X
28	Sergipe	X	X	X	X
17	Tocantins	X	X	X	X

#### Totais (2) de UF's transmitidas por Situação e Período

Situação	Período			
	2005/1	2006/1	2007/1	2008/1
Declarações transmitidas ( <b>X</b> )	27 (100.0%)	27 (100.0%)	27 (100.0%)	25 (92.59%)
Não entregaram a declaração ( <b>Em branco</b> )	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (7.4%)
Sem Balanço ( <b>SB</b> )	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)

FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO  
 Versão: 1.4.6

<sup>242</sup> BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/situacaoDeEntregaDasUFs.do>. Acesso em: 24 ago. 2009.

Verifica-se que houve certa, pode-se dizer, adesão ao projeto de divulgação dos relatórios, o que é uma evolução positiva a ser considerada. Talvez seja resultado do que prevê a Portaria nº 844 de 2008, do Ministério da Educação:

Art. 3º A partir de 1º de janeiro de 2009 o preenchimento completo e atualizado do SIOPE pelos Estados, Distrito Federal e Municípios será condição para a celebração de convênios e termos de cooperação com o Ministério da Educação ou órgãos da administração indireta a ele vinculados.

Mesmo com a disponibilização desses relatórios, para os cidadãos ainda é difícil ter uma real percepção da quantidade de recursos efetivamente aplicada e em que. A menção de forma muito genérica quanto aos demais gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino não é por si só esclarecedora.

A transparência pública não é uma realidade plena e, deste modo, a sociedade deve buscar meios para fiscalizar o Estado, pois “... é a grande interessada na transparência e no uso correto e proveitoso dos fundos públicos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.”<sup>243</sup>

De qualquer forma, no caso de ser identificada irregularidade, há por parte do cidadão a já afirmada possibilidade de denúncia.

Cesar Callegari orienta como o cidadão deve atuar diante da constatação de qualquer erro com relação à aplicação da receita de impostos do Fundeb:

O que deve ser feito pelo cidadão, quando ele constata irregularidade na aplicação dos recursos do Fundeb? Primeiramente, deve procurar os membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no respectivo município e apresentar a irregularidade, para que o Conselho possa abordar, formalmente, os governantes responsáveis, comunicando-lhes sobre as impropriedades ou irregularidades praticadas, solicitando correções. Na seqüência, procurar os vereadores do município, para que estes, pela via da negociação e/ou adoção de providências formais, possam, também, buscar e/ou determinar a solução junto ao governante responsável e, se necessário, adotar outras providências formais junto às instâncias de fiscalização e controle; Por fim, se necessário (caso o problema

---

<sup>243</sup> LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Docência em Formação. Coordenação Antônio Joaquim Severino, Selma Garrido Pimenta). p. 191.

não seja encaminhado e solucionado pelo Conselho e/ou pelo Poder Legislativo local), encaminhar as informações e documentos disponíveis: ao Ministério Público (Promotor de Justiça que atua no Município), formalizando denúncias sobre as irregularidades praticadas, para que a Promotoria de Justiça local promova a ação competente, visando o cumprimento das determinações contidas na Lei do Fundeb; e ao Tribunal de Contas a que o município esteja jurisdicionado, tendo em vista a competência do Tribunal.<sup>244</sup>

Nota-se que os primeiros passos são medidas administrativas e apenas quando estas restarem infrutíferas deverá o cidadão valer-se de seu direito de ação jurisdicional.

### **3.3 Perspectivas sobre o Cenário Atual do Financiamento da Educação Básica: a Cidadania Modelando o Estado**

Apesar de ser possível identificar evoluções positivas tanto na legislação quanto no plano da efetivação, "... o problema total resulta muito mais amplo. Na prática social, é difícil exercer o direito à educação, determinado por lei."<sup>245</sup>

Comparando os direitos fundamentais do artigo 5º com os do artigo 6º, José Reinaldo de Lima Lopes observa que os primeiros, em regra, voltam-se à preservação de uma situação existente, enquanto os do artigo 6º demandam mudanças concretas:

Assim o direito à educação: é mais do que o direito de não ser excluído de uma escola; é, de fato, o interesse de conseguir uma vaga e as condições para estudar (ou seja, o tempo livre, material escolar etc.). Ora, se a vaga não existe, se não existe o tempo livre, se não há material escolar a baixo custo, como garantir judicialmente tal direito?<sup>246</sup>

<sup>244</sup> Página eletrônica de César Callegari. Disponível em: [http://www.cesarcallegari.com.br/v1/inicio.php?pag=fu\\_duvidas\\_2.php](http://www.cesarcallegari.com.br/v1/inicio.php?pag=fu_duvidas_2.php). Acesso em: 26 maio 2009.

<sup>245</sup> KLIKSBURG, Bernardo. *Desigualdade na América Latina: o debate adiado*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, D.F.: UNESCO, 2001. p. 58.

<sup>246</sup> Direito Subjetivo e Direitos Sociais: o dilema do judiciário no estado social de direito. In FARIA, José Eduardo (org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 127. A pergunta formulada é extremamente complexa e por si só demandaria pesquisas próprias que excederiam os limites desta Dissertação.

Como observado, o problema não se refere somente à quantidade de escolas, pois este perpassa pela qualidade, pelos gastos efetuados com o sistema educacional, pela desigualdade social e até mesmo sobre a questão da justiciabilidade do direito à educação. A situação é agravada, como exposto, pela circunstância dos direitos sociais exigirem recursos e políticas públicas para sua implementação.

Nas palavras de Clarice Seixas Duarte:

A questão torna-se ainda mais polêmica pelo fato de os direitos sociais, para se tornarem eficazes, demandarem não apenas uma interpretação adequada, como também uma proteção eficiente. A proteção jurídica em geral se faz por meio de garantias processuais (de que são exemplos, dentre outros remédios jurídicos, o mandado de segurança, a ação popular e a ação civil pública). O problema é que os direitos sociais não necessitam, para sua proteção, apenas de garantias formais, mas exigem, para sua efetivação, a criação de condições materiais.<sup>247</sup>

Justificativas não faltam para que estas condições sejam buscadas por todos, em especial pelo Estado. Deve-se destacar, por exemplo, que se houver incentivo à educação, o desenvolvimento econômico será consequência, criando um círculo benéfico:

... se as notas dos estudantes subissem apenas 15% nas avaliações, o Brasil somaria, a cada ano, meio ponto percentual às suas taxas de crescimento. Isso significaria, hoje, avançar em um ritmo 10% maior. Vale observar que o que impulsiona a economia é a qualidade da educação, e não a quantidade de alunos na escola.<sup>248</sup>

Este argumento puramente econômico não é prioridade diante das justificativas humanísticas, pois, como abordado em toda esta pesquisa, a educação possui nítido valor humano e social, com estreita vinculação com a dignidade da pessoa humana.

Como acentua o texto do Plano Nacional da Educação:

---

<sup>247</sup> DUARTE, Clarice Seixas. *O Direito Público Subjetivo ao Ensino Fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988*. 2003. 328 p. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) Universidade de São Paulo. São Paulo. p. 30.

<sup>248</sup> HANUSHEK, Eric. Educação é dinheiro: especialista em combater com números os mitos sobre a sala de aula, o economista americano mostra como o bom ensino pode ser decisivo para o crescimento econômico. *In Revista Veja*. ano. 41. n. 37. 17 set. 2008. p. 19;22-23. São Paulo: Abril, 2008. p. 19.

Ao tratar do financiamento da Educação, é preciso reconhecê-la como um *valor em si*, requisito para o exercício pleno da cidadania, para o desenvolvimento humano e para a melhoria da qualidade de vida da população. A Constituição de 1988, sintonizada com os valores jurídicos que emanam dos documentos que incorporam as conquistas de nossa época – tais como a Declaração Universal de Direitos do Homem e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança –, determinou expressamente que a Educação é um direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205,CF), devendo ser assegurada "com absoluta prioridade" à criança e ao adolescente (art. 227, *caput*, CF) pela família, pelo Estado e pela sociedade. Embora a educação tenha outras dimensões relevantes, inclusive a econômica, o fundamento da obrigação do Poder Público de financiá-la é o fato de constituir um *direito*. Assim, a Educação e seu financiamento não serão tratados neste PNE como um problema econômico, mas como um uma questão de cidadania.

Além de estar vinculada com a cidadania, a educação básica está no conceito do mínimo existencial<sup>249</sup>, não podendo o Estado dela se eximir sob argumentos como o da reserva do possível<sup>250</sup> ou ainda sob a justificativa de dificuldades na determinação de responsabilidade diante de um caso concreto.

Mônica Sifuentes assinala que o nível básico de ensino representa em sua totalidade parcela do mínimo existencial, motivo pelo qual as normas regulamentadoras do mesmo devem ter aplicabilidade imediata:

O direito público subjetivo à educação básica, revestido do manto do *mínimo existencial*, porque necessário ao homem para o próprio exercício do direito de liberdade que lhe é também constitucionalmente assegurado – não está relegado à reserva do possível ou tampouco pode estar adstrito às questões que ensejam escolhas dramáticas. Com efeito, o direito à educação básica é uma norma constitucional especial, um direito público subjetivo, que ostenta aplicabilidade imediata.<sup>251</sup>

<sup>249</sup> Vide fls. 75.

<sup>250</sup> "Outro argumento normalmente utilizado por aqueles que vêem os direitos sociais como normas programáticas reside na conhecida insuficiência de recursos para o atendimento das múltiplas necessidades da população. É a denominada reserva do possível, que pode ser de ordem jurídica – ausência de previsão de gastos na lei orçamentária – ou fática – inexistência dos próprios recursos necessários à satisfação dos direitos. No caso de total insuficiência de recursos, o que deverá ser devidamente demonstrado e não simplesmente alegado, pouco espaço restará para o Poder Público seja compelido a cumprir o seu dever jurídico. Nesse caso, o descumprimento resultará de uma total impossibilidade material, não de uma injustificável desídia." (GARCIA, Emerson. O Direito à Educação e suas perspectivas de efetividade. In Garcia, Emerson (coord). *A Efetividade dos Direitos Sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 190).

<sup>251</sup> *Direito Fundamental à Educação: a aplicabilidade dos dispositivos constitucionais*. 2. ed. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 65.

Para Emerson Garcia:

Não se sustenta que todo e qualquer direito previsto na Constituição possa resultar na coerção estatal para o seu fornecimento, isto porque os recursos estatais são reconhecidamente limitados, enquanto as necessidades são indiscutivelmente amplas (...) Como contraponto, tem-se o mínimo existencial, que, face o seu conteúdo mínimo, apresenta níveis aceitáveis de exequibilidade, atende à razão e satisfaz à dignidade da pessoa humana.<sup>252</sup>

Para o autor, a prioridade deve ser dada ao ensino fundamental, pois com relação ao nível infantil, médio e superior:

... a exigibilidade de sua implementação dependerá do concurso de uma complexa rede de circunstâncias fáticas e jurídicas. Em linhas gerais, exigirá, como antecedente lógico, o atendimento de outros direitos igualmente integrantes do mínimo existencial (v.g.: habitação), que correspondem a valores de indiscutível fundamentalidade e preeminência em qualquer sociedade. Em um segundo momento, exigirá, a luz do caso concreto, a realização de um juízo de ponderação em relação a outros princípios que igualmente incidem na espécie. Além desses juízos valorativos, torna-se necessária a análise das possibilidades materiais do ente estatal, o que permitirá a transposição dos direitos normativamente previstos de um campo dominado pela retórica para uma seara ao alcance da realidade e da fruição social.<sup>253</sup>

Ocorre que houve por parte do Constituinte a preocupação com todos os níveis da educação, com a vinculação e subvinculação da receita proveniente de impostos. O montante destinado para a educação não pode ser alocado para outros direitos igualmente fundamentais, para tanto o Estado deverá aplicar outros recursos. De fato, quando considerado apenas o direito à educação básica, o nível fundamental ainda terá primazia, mas as demais etapas não devem ser menosprezadas, bem como o ensino superior, pois são complementares para que o direito de aprender seja plenamente efetivado.<sup>254</sup>

<sup>252</sup> O Direito à Educação e suas perspectivas de efetividade. In Garcia, Emerson (coord). *A Efetividade dos Direitos Sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 182.

<sup>253</sup> O Direito à Educação e suas perspectivas de efetividade. In Garcia, Emerson (coord). *A Efetividade dos Direitos Sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 183-184.

<sup>254</sup> Afirmando a necessidade de proteção de todos os níveis de ensino, assim se posiciona Clarice Seixas Duarte: "Apesar da proteção desbalanceada, é preciso insistir no fato de que todos esses setores são beneficiários de um estatuto jurídico comum aplicável aos direitos sociais em geral, o qual, por si só, possibilita o questionamento judicial de violações nesses diferentes campos." (Reflexões sobre a Justiciabilidade do Direito à Educação no Brasil. In HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela (orgs.). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas, SP: Autores Associados/ São Paulo, SP: Ação Educativa, 2006. p. 129).

Mesmo porque há no âmbito estatal a proibição de retrocesso social, assim exposto por José Joaquim Gomes Canotilho: "... consagradas legalmente as prestações de assistência social, o legislador não pode eliminá-las posteriormente sem alternativas ou compensações <retornando sobre os seus passos>..."<sup>255</sup>

Assim, tendo conquistado praticamente a universalização do ensino fundamental, o Estado deve buscar padrões de qualidade para este e ainda concretizar progressivamente os demais níveis de ensino, sob pena de infração a ordem constitucional.

Fato é que a educação é um elemento de cidadania. Cada cidadão deve ter ao seu alcance mecanismos para controlar diretamente a atuação estatal na promoção de políticas públicas que concretizem os direitos fundamentais, dentre eles a educação. Nota-se que ainda não é possível afirmar se o Fundeb proporcionará as mudanças necessárias neste sentido.

Trata-se de política recente e tem-se que observar que a educação é direito que demanda lapso temporal razoável de investimento contínuo e efetivo para que todos os resultados positivos (e os negativos, se houver) possam ser cautelosamente identificados.

O que não é possível aceitar é a população aguardar até 2020, término previsto do Fundeb, para o balanço completo ser feito. Alguns resultados já foram observados, de modo que importa acompanhá-los continuamente para certificar-se de sua adequação. A avaliação periódica das políticas públicas deve ocorrer, inclusive pelo fato de constituir uma das etapas de sua implementação.

A cidadania que é capaz de modelar o Estado deve cobrar maior transparência pública e participar exigindo resultados periódicos, para que assim, o modelo possa realmente atender as expectativas para a qual foi criado e se consolide como uma prática política, econômica e, sobretudo, social.

---

<sup>255</sup> *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra, Portugal: Almedina, 2003. p. 479.

Por fim, deve-se lembrar que:

O Brasil é ainda um país endividado com sua população. Nossa cidadania educacional está longe de ser um exemplo (...) Avançamos muito nesse campo, mas enquanto houver uma criança sem escola ou fora da idade adequada, o direito de todos e o dever do Estado não terão se consubstanciado.<sup>256</sup>

---

<sup>256</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação como Desafio na Ordem Jurídica. In LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia (orgs.). *500 anos de Educação no Brasil*. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 569.

## Conclusões

Antes de tecer considerações eminentemente pessoais (tópico 21), importante recapitular os principais resultados desta pesquisa.

1. O que atualmente se entende por educação básica é o nível de ensino que compreende a educação infantil (de zero a 5 anos de idade), o ensino fundamental (a partir dos seis anos de idade e com duração de nove anos) e o ensino médio (com duração mínima de três anos), sendo o ensino fundamental considerado obrigatório. Traçando-se um paralelo a partir do constitucionalismo nacional, pode-se dizer que educação básica entendida como obrigatória corresponderia à instrução primária/elementar de outrora.

2. Há diversos indicadores educacionais no Brasil, os quais demonstram que, nas últimas duas décadas, quase foi atingida a universalização da educação básica. Entretanto, persistem problemas qualitativos e os relacionados com desigualdades regionais. Cerca de 50% dos alunos da rede pública de ensino que abriga quase 80% das crianças e adolescentes matriculados não apreendem os conhecimentos mínimos necessários e estabelecidos como essenciais para o desenvolvimento pessoal, preparo para a cidadania e para o mercado de trabalho. A esse problema deve ser somado o crescente desinteresse dos alunos em frequentar as escolas.

3. As raízes desses problemas são localizadas na história do direito à educação no Brasil e de seu cotejo frente à realidade social. A história nacional é marcada por longo período de colonização e, posteriormente, por uma independência acompanhada da fragilidade das instituições e por uma democracia e cidadania que, além de recentes, ainda são muito mais formais do que materiais. Desta comparação, e observando que o direito à educação está inserido no contexto político maior da própria formação estatal, constata-se que a precariedade da concretização deste direito no país decorre de uma série de decisões políticas e econômicas, que tardaram a reconhecer a centralidade da educação no processo de transformação individual e coletivo.

4. Vislumbrar a educação no constitucionalismo nacional permite verificar ainda que a tendência legislativa foi a de reconhecer esta como um direito, mas com oscilações na previsão de recursos financeiros para sua viabilização, o que revela a situação apontada de a educação apenas recentemente ter sido situada como prioridade nacional.

5. Na década de 30, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova consolidou uma série de ideais, tais como a laicidade do ensino; a necessidade de assegurar educação para todos; o estabelecimento de planos e recursos específicos para este direito. Tal documento influenciou sobremaneira a legislação superveniente, inclusive a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, justificando-se assim seu texto ser anexo a esta Dissertação.

6. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 finalmente estabelece a natureza jurídica do direito à educação como direito fundamental social. Portanto, como dever do Estado e da família. Assim, está em consonância com os principais documentos internacionais de proteção do direito à educação. De fato, a Constituição confere a este tratamento especial, permeando-o de conteúdo humanístico, já que suas finalidades são o desenvolvimento pessoal, o preparo para a cidadania e a formação para o mercado de trabalho. O legislador compreende a educação como um processo amplo, de sua essência vinculada à transmissão do conhecimento existente entre as gerações, devendo resultar no desenvolvimento das gerações mais novas e no fomento da solidariedade. Está atrelada a dignidade da pessoa humana, a cidadania e a democracia.

7. O ordenamento jurídico se preocupa em especial com a educação formal, isto é, com a educação técnica disponibilizada nas escolas, como acentua a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/1996. Assim, estabelece seus princípios específicos e sua estrutura didática (os dois níveis da educação, a básica e a superior), conferindo ao ensino fundamental a característica de direito público subjetivo e sinalizando que as demais etapas da educação deverão atingir este patamar progressivamente, eis que o direito à educação está inserido na ideia de mínimo existencial. Nota-se ainda o imperativo de que todos busquem a universalização da educação básica de qualidade, elemento este difícil de mensurar,

mas que já possui indicadores mínimos como o grau de preparação dos profissionais do magistério e a existência de estrutura digna nas escolas.

8. O ordenamento distribui a competência dos entes federativos para proporcionar a efetivação do direito em análise. Os Municípios devem atuar prioritariamente no oferecimento da educação infantil e do ensino fundamental. Os Estados devem assegurar o ensino fundamental e atuar com prioridade no ensino médio. A União tem função normativa, organizacional, suplementar e redistributiva. Apesar da distribuição de competências ressalta-se todos devem atuar em regime de colaboração.

9. Corolário da universalização da educação básica de qualidade a ser assegurada pelos entes da federação é a sua gratuidade. Para que o Estado a propicie deve, por sua vez, destinar recursos públicos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Isto faz com que o financiamento seja o principal problema político e econômico em termos de concretização do mencionado direito fundamental.

10. Desde 1996, tem-se de maneira mais clara o delineamento de quais são as despesas desta espécie e que podem ser resumidas na remuneração dos profissionais do magistério, bem como no financiamento de programas de aperfeiçoamento destes, e demais despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, o que compreende a estrutura física das escolas e os elementos necessários para o desenvolvimento direto das atividades de aprendizagem.

11. Verificou-se que, apenas recentemente, a educação foi situada como problema político social. Isto resultou do fato das políticas de financiamento da educação básica não terem encontrado em seu emprego adequação e continuidade, elementos indispensáveis em termos de efetivação de direitos sociais. Desde 1934 tem-se no texto constitucional recursos públicos provenientes da receita de impostos destinados para a educação, sendo esta sua principal fonte de recursos. Entretanto, os percentuais e até mesmo a previsão não mantiveram as características mencionadas.

12. A Constituição de 1988 apresentou de forma mais precisa a destinação da receita de impostos e, no que se refere à educação básica, inovou, com alguns resultados positivos, com a política dos Fundos. Nota-se ainda que a educação é um dos únicos direitos com a mencionada vinculação de receita, o que evidencia a preocupação do legislador com o tema e que as políticas educacionais devem voltar-se para sua concretização.

13. O primeiro Fundo foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14/96, trata-se do Fundef, por meio do qual parcela substancial da receita seria destinada para o ensino fundamental, já que este possui expressamente prioridade sobre as demais etapas do ensino. Tal Fundo perdurou até 2006, e resultou na força da ideia de descentralização no oferecimento da educação, com ênfase na atuação dos Municípios e também na redistribuição de recursos. Entretanto, quando analisadas as estatísticas educacionais, constata-se que a política não foi plenamente satisfatória e não esteve imune a críticas, como as que exigem atuação mais intensa da União, que não poderia relegar aos Municípios, muitos deles sem as mínimas condições existenciais, tamanha responsabilidade; a restrição do Fundo apenas ao nível fundamental; ou ainda as que se referem à falta de transparência pública na divulgação de dados sobre o emprego efetivo dos recursos.

14. Pela Emenda Constitucional nº 53/2006, foi criado um novo Fundo, o Fundeb, que pretende resolver algumas das questões criticadas do modelo anterior, como a ampliação da responsabilidade dos Estados e da União e também a expansão do Fundo para todas as etapas da educação básica, bem como para a educação de jovens e adultos, desde que atrelada a este nível de ensino – isso é importante porque, diante de sua indispensabilidade a educação básica deve ser assegurada às crianças, aos jovens e para todos que não a tiveram nas idades apropriadas.

15. A análise dos dois primeiros anos do Fundeb demonstra que seu objetivo é incentivar, assegurar e democratizar o acesso à educação básica, bem como tornar esta referência de qualidade em todo o território nacional com a supressão das desigualdades regionais. Para que essas metas sejam alcançadas, o controle de implementação do mesmo deve ser contínuo e acessível aos cidadãos, verdadeiros

titulares dos recursos públicos e principais interessados na concretização do direito à educação.

16. Os dados disponíveis para consulta evidenciam que houve melhor distribuição dos recursos entre os Municípios e a instituição de um valor mínimo nacional anual por aluno. A distribuição se coaduna com o princípio constitucional da solidariedade, enquanto que a ideia de um valor mínimo nacional a ser aplicado por aluno demonstra a preocupação com a igualdade de oportunidade e tratamento a todos os alunos matriculados na rede pública de ensino, o que é indispensável, em um primeiro momento, para a padronização no atendimento de cada estudante da rede.

17. Ocorre que os dados divulgados são insuficientes para que o cidadão controle diretamente a efetiva aplicação de recursos. As páginas eletrônicas oficiais do governo apresentam uma série de tabelas e quadros que, entretanto, não são claros e principalmente, quanto ao financiamento de outras despesas que não a remuneração dos profissionais da educação, são obscuros e muito genéricos, isto quando não desatualizados.

18. A Constituição da República de 1988 e a legislação infraconstitucional estabelecem mecanismos de controle da distribuição, transferência e aplicação de recursos, mas estes estão, de certa forma, restritos a determinados órgãos públicos e aos Conselhos do Fundeb. O cidadão individualmente considerado não possui mecanismos para controlar esses elementos de maneira direta, estando assim violado o princípio da transparência pública.

19. A educação básica está inclusa no conceito do mínimo existencial, não podendo o Estado dela se eximir sob argumentos como o da reserva do possível não comprovada ou ainda sob a justificativa de dificuldades na determinação de responsabilidade diante de um caso concreto. Fato é que a educação é um elemento de cidadania, devendo ser efetivado como meta estatal. O cidadão deve ter ao seu alcance, por sua vez, mecanismos para controlar diretamente a atuação do Estado na promoção de políticas públicas que concretizem os direitos fundamentais, entre eles a educação.

20. Não é possível ainda afirmar se o Fundeb proporcionará as mudanças necessárias neste sentido, já que se trata de política recente e como decorre de todo o exposto, a educação é direito que demanda lapso temporal razoável de investimento contínuo e efetivo. O que não é possível aceitar é a população aguardar até 2020, término previsto do Fundeb, para que o balanço seja feito. A cidadania que é capaz de modelar o Estado deve cobrar desde já maior transparência pública e participar cobrando resultados, para que assim, o modelo possa realmente atender as expectativas para a qual foi criado e se consolide como prática política, econômica e, sobretudo, social, voltada para a consolidação de verdadeira “cidadania educacional”.

21. Por fim, dando-se margem para considerações eminentemente pessoais, observa-se que a educação *lato sensu* é um ideal. A educação formal – escolar – está, por sua vez, em um plano fático mais fácil de ser alcançado e, quando plenamente consolidada, contribuirá para a viabilização daquele ideal. O primeiro passo já foi dado, pois o ordenamento jurídico em vigor prevê tal direito atribuindo-lhe características de viés humano individual e coletivo, como nunca antes.

A grande questão é que o direito por si só não se aplica. Ele depende de outros elementos, de decisões políticas, da economia e de vontade social. Desde 1824 a educação é um direito no Brasil, mas ainda não encontramos sua correlata efetivação. Apesar da quase universalização, a educação básica não encontra os padrões esperados de qualidade, o que certamente afeta a educação superior, criando um ciclo de reprodução dos problemas identificados.

Se após vinte anos da Constituição de 1988, que trouxe uma nova roupagem para o direito em apreço, traçando o elo indissociável entre os resultados individuais e sociais que a educação pode proporcionar, ainda há descompasso entre lei e realidade, não se deve perder as expectativas de que novas e substanciais mudanças ocorram em prol de um Estado Democrático de Direito.

Na verdade, muitos aspectos positivos já foram constatados, a exemplo dos recentes mecanismos viabilizadores de maior transparência pública e a própria

criação do Fundeb que possui um prazo razoável de duração e contemplou toda a educação básica, além da educação de jovens e adultos.

Nota-se que o modelo do Fundeb foi delineado, ainda que seja passível de críticas por alguns, para tentar eliminar do território nacional as disparidades na efetivação do direito à educação básica e a de jovens e adultos. Este modelo poderá, por meio de seus agentes, muito fazer, como já sinalizaram alguns dados.

Porém, aliado à maior transparência pública, à participação popular, à superação do desvio de verbas públicas e da sonegação fiscal, bem como a busca contínua de que todos, independentemente de qualquer característica pessoal, gozem plenamente do direito de aprender em igualdade de condições, resultará em novo modelo social, em que a cidadania e a democracia restarão consolidadas.

Deve ser lembrado sempre que o direito à educação básica, não por coincidência denominada como tal, é direito de todos e também dever de todos. É elemento sem o qual o Brasil estará longe de efetivar seus princípios constitucionais.

Assim, a questão da destinação de recursos para o direito fundamental social à educação faz com que temas como federação, descentralização, gestão educacional e políticas públicas educacionais sejam colocados no cerne dos debates futuros, pois o passado demonstra que esses elementos precisam ser revistos para que o financiamento da educação básica consiga atingir novos e positivos patamares.

Trata-se também de comprometimento, da busca constante de que os complementares e interdependentes direitos fundamentais da pessoa humana sejam efetivamente assegurados, transcendendo o plano frio da letra da lei e encontrando a realidade, baseada em decisões políticas e econômicas inovadoras.

Tal como os Pioneiros da Educação Nova, busca-se aqui a importância da educação como elemento a ser plenamente construído e como elemento transformador, portanto, como meta de Estado.

## Referências Bibliográficas

### Obras Citadas

ALVIM, Márcia Cristina de Souza. A educação e a dignidade da pessoa humana. In FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Direitos humanos fundamentais: positividade e concretização*. Osasco: EDIFIEO, 2006.

ARROYO, Miguel. Educação e Exclusão da Cidadania. In BUFFA, Ester; Arroyo, Miguel; NOSELLA, Paolo. *Educação e Cidadania: quem educa o cidadão*. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época. v. 19.).

AVANCINI, Marta. Convergentes ou Divergentes? In *Revista da Educação*. ano 11. n. 129. jan/2008. p. 40-45. São Paulo: Segmento, 2008.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

AZANHA, José Mario Pires. Planos e Políticas de Educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In Meneses, João Gualberto de Carvalho (et al). *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. São Paulo: Pioneira, 1998.

BABETTE, Harper (et al). *Cuidado, escola! Desigualdade, domesticação e algumas saídas*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

BARBOSA, Laura Mesquita. *O FUNDEB como mecanismo de inclusão escolar*. 2008. 26 p. Artigo (Curso de Ciências Econômicas). Faculdades de Campinas. Campinas, SP.

BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 8.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BOURDIER, Pierre. *Escritos de Educação*. NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (Orgs.). Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. *Constituição Federal anotada*. 5. ed. rev. e atual. Até a Emenda Constitucional n. 39/2002. São Paulo: Saraiva, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra, Portugal: Almedina, 2003.

CARVALHO, José Murilo de Carvalho. *A Cidadania no Brasil: o Longo Caminho*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2007.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. 13. ed. São Paulo: Ática, 2006.

CRETELLA Junior, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. v. 8.

CROVE, Maria de Lourdes Manzini. *O que é Cidadania*. São Paulo: Braziliense, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. In LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia (orgs.). *500 anos de Educação no Brasil*. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

\_\_\_\_\_. Os Conselhos de Educação e a Gestão dos Sistemas. In FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márica Angela da S. (orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. Um olhar sobre o Manifesto dos pioneiros da educação nova de 1932. In XAVIER, Maria do Carmo (org.). *Manifesto dos pioneiros da educação: um legado educacional em debate*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Estado de Direito e Cidadania. In. GUERRA FILHO, Willis Santiago; e GRAU, Eros Roberto. (Coords.). *Direito Constitucional: Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001.

DEMO, Pedro. *Desafios Modernos da Educação*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

DUARTE, Clarice Seixas. *O Direito Público Subjetivo ao Ensino Fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988*. 2003. 328 p. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) Universidade de São Paulo. São Paulo.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a Justiciabilidade do Direito à Educação no Brasil. In HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela (orgs.). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas, SP: Autores Associados/ São Paulo, SP: Ação Educativa, 2006.

FARAH, Elias. *Cidadania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001

FARENZENA, Nalú. *A Política de Financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FERNANDES, Florestan. Crise na Educação. *Tensões na Educação*. Salvador: SarahLetras, 1995.

\_\_\_\_\_. *Educação e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Dominus, 1966.

\_\_\_\_\_. *Mudanças Sociais no Brasil: Aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira*. 3. ed. São Paulo; Rio de Janeiro: DIFEL/Difusão Editorial S/A, 1979.

\_\_\_\_\_. *O Desafio Educacional*. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1989.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. v. 2.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995.

FREIRE, Paulo. *Educação e Atualidade Brasileira*. 3. ed. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2003.

FREIRE, Paulo. *Extensão ou Comunicação?* Tradução de Rosisca Darcy de Oliveira. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

\_\_\_\_\_ ; HORTON, Myles. *O Caminho se faz caminhando: conversas sobre educação e mudança social*. BELL, Brenda; GAVENTA, John; PETERS, John (orgs.). Tradução de Vera Lúcia Mello Josceline. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GALBRAITH, John Kenneth. *A Sociedade Justa: uma perspectiva humana*. Tradução de Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

GARCIA, Emerson. O Direito à Educação e suas perspectivas de efetividade. In Garcia, Emerson (coord). *A Efetividade dos Direitos Sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

GOLDEMBERG, José; DURHAM, Eunice. A educação na reforma da Constituição. In Felipe D'Avilla. *As Constituições brasileiras – análise histórica e propostas de mudança*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

GOMES, Alberto Candido (org.). *João Calmon: Batalhador da Educação*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

GUIMARÃES, José Luis; PINTO, José Marcelino Rezende. A Demanda pela Educação Infantil e os Recursos Disponíveis para o seu financiamento. In *Em Aberto*. v. 18. n. 74. Brasília, dez. 2001.

Haidar, Maria de Lourdes Mariotto; TANURI, Leonor Maria. Educação Básica no Brasil. In MENESES, João Gualberto de Carvalho (et all). *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. São Paulo: Pioneira, 1998.

HANUSHEK, Eric. Educação é dinheiro: especialista em combater com números os mitos sobre a sala de aula, o economista americano mostra como o bom ensino

pode ser decisivo para o crescimento econômico. *In Revista Veja*. ano. 41. n. 37. 17 set. 2008. p. 19;22-23. São Paulo: Abril, 2008.

HERKENHOFF, João Batista. *Constituinte e Educação*. Petrópolis: Vozes, 1987.  
KLIKSBURG, Bernardo. *Desigualdade na América Latina: o debate adiado*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, D.F.: UNESCO, 2001.

LIBÂNIO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Docência em Formação. Coordenação Antônio Joaquim Severino, Selma Garrido Pimenta.).

LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital (orgs.). *FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: avanços na universalização da educação básica*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito Subjetivo e Direitos Sociais: o dilema do judiciário no estado social de direito. *In* FARIA, José Eduardo (org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 1994.

MALISKA, Marcos Augusto. *O Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

MARCÍLIO, Maria Luiza. *História da Escola em São Paulo e no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto Fernand Braudel, 2005.

MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEDEIROS, Benizete Ramos. *Trabalho com Dignidade: educação e qualificação é um caminho?* São Paulo: LTr, 2008.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

\_\_\_\_\_. *O Financiamento da Educação Básica*. São Paulo: EPU, 1987.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Recursos Financeiros e Educação. In MENESES, João Gualberto de (et al). *Educação Básica: Políticas, Legislação e Gestão – Leituras*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

MOREIRA, Roberto. *A estrutura didática da educação básica*. In MENESES, João Gualberto de Carvalho. *Educação Básica: Políticas, Legislação e Gestão – Leituras*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

\_\_\_\_\_. Estrutura Didática da Educação Básica. In MENESES, João Gualberto de Carvalho. *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica – Leituras*. 2. ed. atual. São Paulo: Pioneira, 1998.

MOTTA, Elias de Oliveira. *Direito Educacional e educação no século XXI: com comentários à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Prefácio de Darcy Ribeiro: Brasília: UNESCO, 1997.

Os limites da nossa linguagem são os limites do nosso mundo. In *Revista Mackenzie*, São Paulo, ano IX, n. 41, p. 22-24, 2008.

PEREIRA, Camila; WEINBERG, Monica; BETTI, Renata. Vestibular: vai mudar tudo, menos o mérito. In *Revista Veja*. ed. 2108. ano. 42. n. 15. São Paulo: Abril, 15 abr. 2009. pp. 70-79.

PEREZ LUÑO, Antonio E. *Los Derechos Fundamentales*. 7. ed. Madrid: Tecnos, 1998.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da Cidadania*. 2. ed. São Paulo, 2003.

PIOVESAN, Flávia (coord.). *Código de Direito Internacional dos Direitos Humanos Anotado*. São Paulo: DPJ, 2008.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil (1930/1973)*. 22. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SACHERI, Carlos A. *Governments and the right to be educated*. In Drinan, Robert F. (editor) *The Right to be Educated: studies to commemorate the twentieth anniversary of the adoption by the united nations of the universal declaration of human rights, December 10, 1948*. Washington; Cleveland: Corpus Book, 1968.

SANTOS, Clóvis Roberto dos. *Direito à Educação: a LDB de A a Z*. São Paulo: Avercamp, 2008.

SARAIVA, Paulo Lopo. *Garantia constitucional dos direitos sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1983. Prefácio de Paulo Bonavides.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SAVIANI, Dermeval. *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional*. 2. ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1999.

\_\_\_\_\_. *Educação Brasileira: estrutura e sistema*. 7. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

\_\_\_\_\_. *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino*. 6. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2006.

SEVERINO, Antonio Joaquim. *Educação, Ideologia e contra-ideologia*. São Paulo: EPU, 1986.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. A Conceituação da cidadania brasileira e a Constituição Federal de 1988. In MORAES, Alexandre. *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009.

SIFUENTES, Mônica. *Direito Fundamental à Educação: a aplicabilidade dos dispositivos constitucionais*. 2. ed. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. rev. e. atual. nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional n.48, de 10.8.2005.). São Paulo: Malheiros, 2005.

TAVARES, André Ramos. Princípio da consubstancialidade parcial dos direitos fundamentais na dignidade do homem. In *Revista Brasileira de Direito Constitucional*. São Paulo: ESDC, 2004. semestral. jul./dez.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação não é privilégio*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1957.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação para a Democracia: Introdução à administração educacional*. Apresentação de Luiz Antônio Cunha. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Direito Internacional e Direito Interno: sua interação na proteção dos Direitos Humanos. In *Instrumentos Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos*. São Paulo: Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1996.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 5. ed. atual. e ampl. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

VIEIRA, Listz. Notas sobre o conceito de cidadania. In *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. n. 51. 1. sem. 2001. São Paulo: ANPOCS, 2001.

### **Documentos Eletrônicos**

*Ação Educativa*. Disponível em: [www.acaoeducativa.org.br](http://www.acaoeducativa.org.br).

BARROS, Ricardo Paes de; FERREIRAS, Francisco H. G. Francisco; VEJA, Jose R. Molinas; CHANDUVI, Jaime Saavedra. *Midiendo la Desigualdad de Oportunidades en América Latina y el Caribe*. Washington, DC, EEUU: Banco Mundial, 2008. Disponível em: [www.bancomundial.org/alc](http://www.bancomundial.org/alc). Acesso em: 4 out. 2008.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br>.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Fundeb: Orientações para acompanhamento das ações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação*. Brasília, DF: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2008. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaOlhoVivo/Fundeb.asp>. Acesso em: 02 mar. 2009.

*Brasil entra no grupo de países de alto IDH: com Índice de Desenvolvimento Humano em alta desde 1975, país fica entre os 70 que têm nível mínimo para integrar o topo do ranking*. Disponível em: [http://www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade/reportagens/index.php?id01=2823&lay=pde](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=2823&lay=pde). Acesso em: 13 nov. 2008.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope>. Acesso em: 22 maio 2009.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: [https://www.fnde.gov.br/siope/demonstrativoFundEstadual.do?acao=pesquisar&pag=result&ano=2008&periodo=1&cod\\_uf=43](https://www.fnde.gov.br/siope/demonstrativoFundEstadual.do?acao=pesquisar&pag=result&ano=2008&periodo=1&cod_uf=43). Acesso em: 12 maio 2009.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/municipiosQueNaoTransmitiram.do?acao=pesquisar&pag=result&ano=2008&periodo=1&estado=43&ordenacao=1>. Acesso em: 12 maio 2009.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/situacaoDeEntregaDasUFs.do>. Acesso em: 24 ago. 2009.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Fundeb: manual de orientação. Brasília, DF: Coordenação-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição do Salário-Educação, 2008. Disponível em: [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/manual\\_orientacao\\_fundeb.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/manual_orientacao_fundeb.pdf). Acesso em: 27 maio 2009.

BRASIL. Ministério da Cultura e do Desporto. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Plano de Desenvolvimento da Educação*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=593&Itemid=910&sistemas=1>. Acesso em: 28 de maio de 2008.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. <http://www.inep.gov.br>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Definida toda a logística do Enem 2009*. Disponível em: [http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/enem/news09\\_05.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/enem/news09_05.htm). Acesso em: 11 jun. 2009.

CALLEGARI, César. *O Fundeb e o Financiamento da Educação Pública*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada, 2009. (1º Curso sobre o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização

dos Profissionais da Educação. 29 abril 2009.). Slides da apresentação disponíveis em: <http://www.ibsa.org.br/arquivos.php>. Acesso em: 27 maio de 2009.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. Descentralização da Educação Pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas. *Texto para discussão n. 1352*. Brasília, 2008. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

*Censo 2008 mostra estabilidade na matrícula*. Disponível em: [http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar/news09\\_01.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar/news09_01.htm). Acesso em: 14 abr. 2009.

*Consulta ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/Site/>. Acesso em: 22 maio 2008.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). Disponível em: <http://www.dieese.org.br/esp/formacao.xml>. Acesso em: 04 maio 2008.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: A Redenção da Educação Básica? *In Educ. Soc.*, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 09 maio 2009.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. In. *Educ. Soc.* Campinas, São Paulo, v. 28. n. 100, out. 2007. p. 691-713. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302007000300004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302007000300004&script=sci_arttext). Acesso em: 29 out. 2008.

*Enem: um Exame Diferente*. Disponível em: [http://www.enem.inep.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=12&Itemid=34](http://www.enem.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=34). Acesso em: 31 maio 2008.

*IDH do Brasil cresce; país é 70º no ranking*. Disponível em: [http://www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3119&lay=pde](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3119&lay=pde). Acesso em: 11 abr. 2009.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/comentarios2006.pdf>. Acesso em: 22 maio 2008.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Comunicado da Presidência. *PNAD 2007: Primeiras Análises. Educação, Juventude, Raça/Cor*. v. 4. n. 12. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 17 out. 2008.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Comunicado da Previdência. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio. Primeiras Análises: Mercado de Trabalho, Trabalho Infantil e Previdência*. v. 2. n. 10. 30 setembro 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/default.jsp>. Acesso em: 30 set. 2008.

MACHADO, Maria Clara. *Processo seletivo unificado deve começar em outubro*. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=index.php?option=com\\_content&view=article&id=13101:processo-seletivo-unificado-deve-comecar-em-outubro&catid=212&Itemid=86](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=index.php?option=com_content&view=article&id=13101:processo-seletivo-unificado-deve-comecar-em-outubro&catid=212&Itemid=86). Acesso em: 11 abr. 2009.

MATOS, Maria Izilda Santos de. ALVES, Gisele. *As Mulheres: Educação e Progresso – São Paulo*. In *Revista Mackenzie: educação, arte e história da cultura*. São Paulo: Mackenzie, v. 3-4, n. 3-4, 2003-2004. Disponível em: [http://www.mackenzie.com.br/fileadmin/Editora/Revista\\_Arte\\_Historia\\_Cultura/Revista\\_20Mack\\_20Arte\\_20maria\\_20izilda\\_20santos\\_2018.pdf](http://www.mackenzie.com.br/fileadmin/Editora/Revista_Arte_Historia_Cultura/Revista_20Mack_20Arte_20maria_20izilda_20santos_2018.pdf). Acesso em: 10 set. 2009.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. *Dicionário Interativo da Educação Brasileira – EducaBrasil. Escola confessional (verbete)*. São Paulo: Midiamix, 2002. Disponível em: <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=243>. Acesso em: 15 nov. 2008.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. *Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil. "MEC/USAID" (verbete)* São Paulo: Midiamix Editora, 2002 Disponível em: <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=325>. Acesso em: 15 nov. 2008.

NERI, Marcelo (Coord.). *Motivos da Evasão Escolar*. Disponível em: <http://www.fgv.br>. Acesso em: 22 abr. 2009.

*O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932)*. Disponível em: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>. Acesso em: 03 mar. 2009.

Página eletrônica de César Callegari. Disponível em: [http://www.cesarcallegari.com.br/v1/inicio.php?pag=fu\\_duvidas\\_2.php](http://www.cesarcallegari.com.br/v1/inicio.php?pag=fu_duvidas_2.php). Acesso em: 26 maio 2009.

*Programa do Mestrado em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie*. Disponível em: [http://www.mackenzie.br/pos\\_graduacao/mestrado/](http://www.mackenzie.br/pos_graduacao/mestrado/). Acesso em: 8 maio 2008.

*Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*. Disponível em: [http://www.pnud.org.br/arquivos/release\\_idh.pdf](http://www.pnud.org.br/arquivos/release_idh.pdf). Acesso em: 28 maio 2008.

SAVIANI, Dermeval. *Sistema de Educação: subsídios para a conferência nacional da educação*. Texto organizado a pedido da Assessoria do MEC para servir de subsídio às discussões preparatórias da Conferência Nacional de Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov/conae>. Acesso em: 05 jun. 2009.

SILVA, Enio Moraes da. O Estado Democrático de Direito. *In Revista de Informação Legislativa*. Ano 42. n. 167. jul./set. 2005. pp. 228-229. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf\\_167/R167-13.pdf](http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_167/R167-13.pdf). Acesso em 29 abr. 2008.

SILVA, Maria de Salete; ALCÂNTARA, Pedro Ivo (coords.). *O Direito de Aprender: Potencializar avanços e reduzir desigualdades*. Brasília, DF: UNICEF, 2009. Disponível em: [http://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_14927.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_14927.htm). Acesso em: 11 jun. 2009.

### **Obra Consultada**

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Tôdas as Constituições do Brasil: compilação dos textos, notas, revisão e índices*. São Paulo: Atlas, 1971.

## **O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**

(1932)

### **A RECONSTRUÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL - AO POVO E AO GOVERNO**

Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade. No entanto, se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentário e desarticulado. A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e freqüentemente arbitrárias, lançadas sem solidez econômica e sem uma visão global do problema, em todos os seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, e as melhores, ainda não em termos de serem despojadas de seus andaimes...

Onde se tem de procurar a causa principal desse estado antes de inorganização do que de desorganização do aparelho escolar, é na falta, em quase todos os planos e iniciativas, da determinação dos fins de educação (aspecto filosófico e social) e da aplicação (aspecto técnico) dos métodos científicos aos problemas de educação. Ou, em poucas palavras, na falta de espírito filosófico e científico, na resolução dos problemas da administração escolar. Esse empirismo grosseiro, que tem presidido ao estudo dos problemas pedagógicos, postos e discutidos numa atmosfera de

horizontes estreitos, tem as suas origens na ausência total de uma cultura universitária e na formação meramente literária de nossa cultura. Nunca chegamos a possuir uma "cultura própria", nem mesmo uma "cultura geral" que nos convencesse da "existência de um problema sobre objetivos e fins da educação". Não se podia encontrar, por isto, unidade e continuidade de pensamento em planos de reformas, nos quais as instituições escolares, esparsas, não traziam, para atraí-las e orientá-las para uma direção, o pólo magnético de uma concepção da vida, nem se submetiam, na sua organização e no seu funcionamento, a medidas objetivas com que o tratamento científico dos problemas da administração escolar nos ajuda a descobrir, à luz dos fins estabelecidos, os processos mais eficazes para a realização da obra educacional.

Certo, um educador pode bem ser um filósofo e deve ter a sua filosofia de educação; mas, trabalhando cientificamente nesse terreno, ele deve estar tão interessado na determinação dos fins de educação, quanto também dos meios de realizá-los. O físico e o químico não terão necessidade de saber o que está e se passa além da janela do seu laboratório. Mas o educador, como o sociólogo, tem necessidade de uma cultura múltipla e bem diversa; as alturas e as profundidades da vida humana e da vida social não devem estender-se além do seu raio visual; ele deve ter o conhecimento dos homens e da sociedade em cada uma de suas fases, para perceber, além do aparente e do efêmero, "o jogo poderoso das grandes leis que dominam a evolução social", e a posição que tem a escola, e a função que representa, na diversidade e pluralidade das forças sociais que cooperam na obra da civilização. Se têm essa cultura geral, que lhe permite organizar uma doutrina de vida e ampliar o seu horizonte mental, poderá ver o problema educacional em conjunto, de um ponto de vista mais largo, para subordinar o problema pedagógico ou dos métodos ao problema filosófico ou dos fins da educação; se tem um espírito científico, empregará os métodos comuns a todo gênero de investigação científica, podendo recorrer a técnicas mais ou menos elaboradas e dominar a situação, realizando experiências e medindo os resultados de toda e qualquer modificação nos processos e nas técnicas, que se desenvolveram sob o impulso dos trabalhos científicos na administração dos serviços escolares.

## **Movimento de renovação educacional**

À luz dessas verdades e sob a inspiração de novos ideais de educação, é que se gerou, no Brasil, o movimento de reconstrução educacional, com que, reagindo contra o empirismo dominante, pretendeu um grupo de educadores, nestes últimos doze anos, transferir do terreno administrativo para os planos político-sociais a solução dos problemas escolares. Não foram ataques injustos que abalaram o prestígio das instituições antigas; foram essas instituições criações artificiais ou deformadas pelo egoísmo e pela rotina, a que serviram de abrigo, que tornaram inevitáveis os ataques contra elas. De fato, porque os nossos métodos de educação haviam de continuar a ser tão prodigiosamente rotineiros, enquanto no México, no Uruguai, na Argentina e no Chile, para só falar na América espanhola, já se operavam transformações profundas no aparelho educacional, reorganizado em novas bases e em ordem a finalidades lucidamente descortinadas? Porque os nossos programas se haviam ainda de fixar nos quadros de segregação social, em que os encerrou a república, há 43 anos, enquanto nossos meios de locomoção e os processos de indústria centuplicaram de eficácia, em pouco mais de um quartel de século? Porque a escola havia de permanecer, entre nós, isolada do ambiente, como uma instituição enquistada no meio social, sem meios de influir sobre ele, quando, por toda a parte, rompendo a barreira das tradições, a ação educativa já desbordava a escola, articulando-se com as outras instituições sociais, para estender o seu raio de influência e de ação?

Embora, a princípio, sem diretrizes definidas, esse movimento francamente renovador inaugurou uma série fecunda de combates de idéias, agitando o ambiente para as primeiras reformas impelidas para urna nova direção. Multiplicaram-se as associações e iniciativas escolares, em que esses debates testemunhavam a curiosidade dos espíritos, pondo em circulação novas idéias e transmitindo aspirações novas com um caloroso entusiasmo. Já se despertava a consciência de que, para dominar a obra educacional, em toda a sua extensão, é preciso possuir, em alto grau, o hábito de se prender, sobre bases sólidas e largas, a um conjunto de idéias abstratas e de princípios gerais, com que possamos armar um ângulo de observação, para vermos mais claro e mais longe e desvendarmos, através da

complexidade tremenda dos problemas sociais, horizontes mais vastos. Os trabalhos científicos no ramo da educação já nos faziam sentir, em toda a sua força reconstrutora, o axioma de que se pode ser tão científico no estudo e na resolução dos problemas educativos, como nos da engenharia e das finanças. Não tardaram a surgir, no Distrito Federal e em três ou quatro Estados as reformas e, com elas, as realizações, com espírito científico, e inspiradas por um ideal que, modelado à imagem da vida, já lhe refletia a complexidade. Contra ou a favor, todo o mundo se agitou. Esse movimento é hoje uma idéia em marcha, apoiando-se sobre duas forças que se completam: a força das idéias e a irradiação dos fatos.

### **Diretrizes que se esclarecem**

Mas, com essa campanha, de que tivemos a iniciativa e assumimos a responsabilidade, e com a qual se incutira, por todas as formas, no magistério, o espírito novo, o gosto da crítica e do debate e a consciência da necessidade de um aperfeiçoamento constante, ainda não se podia considerar inteiramente aberto o caminho às grandes reformas educacionais. É certo que, com a efervescência intelectual que produziu no professorado, se abriu, de uma vez, a escola a esses ares, a cujo oxigênio se forma a nova geração de educadores e se vivificou o espírito nesse fecundo movimento renovador no campo da educação pública, nos últimos anos. A maioria dos espíritos, tanto da velha como da nova geração ainda se arrastam, porém, sem convicções, através de um labirinto de idéias vagas, fora de seu alcance, e certamente, acima de sua experiência; e, porque manejam palavras, com que já se familiarizaram, imaginam muitos que possuem as idéias claras, o que lhes tira o desejo de adquiri-las... Era preciso, pois, imprimir uma direção cada vez mais firme a esse movimento já agora nacional, que arrastou consigo os educadores de mais destaque, e levá-lo a seu ponto culminante com uma noção clara e definida de suas aspirações e suas responsabilidades. Aos que tomaram posição na vanguarda da campanha de renovação educacional, cabia o dever de formular, em documento público, as bases e diretrizes do movimento que souberam provocar, definindo, perante o público e o governo, a posição que conquistaram e vêm mantendo desde o início das hostilidades contra a escola tradicional.

## Reformas e a Reforma

Se não há país "onde a opinião se divida em maior número de cores, e se não se encontra teoria que entre nós não tenha adeptos", segundo já observou Alberto Torres, princípios e idéias não passam, entre nós, de "bandeira de discussão, ornatos de polêmica ou simples meio de êxito pessoal ou político". Ilustrados, as vezes, e eruditos, mas raramente cultos, não assimilamos bastante as idéias para se tornarem um núcleo de convicções ou um sistema de doutrina, capaz de nos impelir à ação em que costumam desencadear-se aqueles "que pensaram sua vida e viveram seu pensamento". A interpenetração profunda que já se estabeleceu, em esforços constantes, entre as nossas idéias e convicções e a nossa vida de educadores, em qualquer setor ou linha de ataque em que tivemos de desenvolver a nossa atividade já denuncia, porém, a fidelidade e o vigor com que caminhamos para a obra de reconstrução educacional, sem estadear a segurança de um triunfo fácil, mas com a serena confiança na vitória definitiva de nossos ideais de educação. Em lugar dessas reformas parciais, que se sucederam, na sua quase totalidade, na estreiteza crônica de tentativas empíricas, o nosso programa concretiza uma nova política educacional, que nos preparará, por etapas, a grande reforma, em que palpitará, com o ritmo acelerado dos organismos novos, o músculo central da estrutura política e social da nação.

Em cada uma das reformas anteriores, em que impressiona vivamente a falta de uma visão global do problema educativo, a força inspiradora ou a energia estimulante mudou apenas de forma, dando soluções diferentes aos problemas particulares. Nenhuma antes desse movimento renovador penetrou o âmago da questão, alterando os caracteres gerais e os traços salientes das reformas que o precederam. Nós assistíamos à aurora de uma verdadeira renovação educacional, quando a revolução estalou. Já tínhamos chegado então, na campanha escolar, ao ponto decisivo e climatérico, ou se o quiserdes, à linha de divisão das águas. Mas, a educação que, no final de contas, se resume logicamente numa reforma social, não pode, ao menos em grande proporção, realizar-se senão pela ação extensa e intensiva da escola sobre o indivíduo e deste sobre si mesmo nem produzir-se, do ponto de vista das influências exteriores, senão por uma evolução contínua,

favorecida e estimulada por todas as forças organizadas de cultura e de educação. As surpresas e os golpes de teatro são impotentes para modificarem o estado psicológico e moral de um povo. É preciso, porém, atacar essa obra, por um plano integral, para que ela não se arrisque um dia a ficar no estado fragmentário, semelhante a essas muralhas pelágicas, inacabadas, cujos blocos enormes, esparsos ao longe sobre o solo, testemunham gigantes que os levantaram, e que a morte surpreendeu antes do cortamento de seus esforços...

### **Finalidades da educação**

Toda a educação varia sempre em função de uma "concepção da vida", refletindo, em cada época, a filosofia predominante que é determinada, a seu turno, pela estrutura da sociedade. E' evidente que as diferentes camadas e grupos (classes) de uma sociedade dada terão respectivamente opiniões diferentes sobre a "concepção do mundo", que convém fazer adotar ao educando e sobre o que é necessário considerar como "qualidade socialmente útil". O fim da educação não é, como bem observou G. Davy, "desenvolver de maneira anárquica as tendências dominantes do educando; se o mestre intervém para transformar, isto implica nele a representação de um certo ideal à imagem do qual se esforça por modelar os jovens espíritos". Esse ideal e aspiração dos adultos toma-se mesmo mais fácil de apreender exatamente quando assistimos à sua transmissão pela obra educacional, isto é, pelo trabalho a que a sociedade se entrega para educar os seus filhos. A questão primordial das finalidades da educação gira, pois, em torno de uma concepção da vida, de um ideal, a que devem conformar-se os educandos, e que uns consideram abstrato e absoluto, e outros, concreto e relativo, variável no tempo e no espaço. Mas, o exame, num longo olhar para o passado, da evolução da educação através das diferentes civilizações, nos ensina que o "conteúdo real desse ideal" variou sempre de acordo com a estrutura e as tendências sociais da época, extraindo a sua vitalidade, como a sua força inspiradora, da própria natureza da realidade social. Ora, se a educação está intimamente vinculada à filosofia de cada época, que lhe define o caráter, rasgando sempre novas perspectivas ao pensamento pedagógico, a educação nova não pode deixar de ser uma reação categórica, intencional e

sistemática contra a velha estrutura do serviço educacional, artificial e verbalista, montada para uma concepção vencida. Desprendendo-se dos interesses de classes, a que ela tem servido, a educação perde o "sentido aristológico", para usar a expressão de Ernesto Nelson, deixa de constituir um privilégio determinado pela condição econômica e social do indivíduo, para assumir um "caráter biológico", com que ela se organiza para a coletividade em geral, reconhecendo a todo o indivíduo o direito a ser educado até onde o permitam as suas aptidões naturais, independente de razões de ordem econômica e social. A educação nova, alargando a sua finalidade para além dos limites das classes, assume, com uma feição mais humana, a sua verdadeira função social, preparando-se para formar "a hierarquia democrática" pela "hierarquia das capacidades", recrutadas em todos os grupos sociais, a que se abrem as mesmas oportunidades de educação. Ela tem, por objeto, organizar e desenvolver os meios de ação durável com o fim de "dirigir o desenvolvimento natural e integral do ser humano em cada uma das etapas de seu crescimento", de acordo com uma certa concepção do mundo.

A diversidade de conceitos da vida provém, em parte, das diferenças de classes e, em parte, da variedade de conteúdo na noção de "qualidade socialmente útil", conforme o ângulo visual de cada uma das classes ou grupos sociais. A educação nova que, certamente pragmática, se propõe ao fim de servir não aos interesses de classes, mas aos interesses do indivíduo, e que se funda sobre o princípio da vinculação da escola com o meio social, tem o seu ideal condicionado pela vida social atual, mas profundamente humano, de solidariedade, de serviço social e cooperação. A escola tradicional, instalada para uma concepção burguesa, vinha mantendo o indivíduo na sua autonomia isolada e estéril, resultante da doutrina do individualismo libertário, que teve aliás o seu papel na formação das democracias e sem cujo assalto não se teriam quebrado os quadros rígidos da vida social. A escola socializada, reconstituída sobre a base da atividade e da produção, em que se considera o trabalho como a melhor maneira de estudar a realidade em geral (aquisição ativa da cultura) e a melhor maneira de estudar o trabalho em si mesmo, como fundamento da sociedade humana, se organizou para remontar a corrente e restabelecer, entre os homens, o espírito de disciplina, solidariedade e cooperação, por uma profunda obra social que ultrapassa largamente o quadro estreito dos interesses de classes.

## Valores mutáveis e valores permanentes

Mas, por menos que pareça, nessa concepção educacional, cujo embrião já se disse ter-se gerado no seio das usinas e de que se impregnam a carne e o sangue de tudo que seja objeto da ação educativa, não se rompeu nem está a pique de romper-se o equilíbrio entre os valores mutáveis e os valores permanentes da vida humana. Onde, ao contrário, se assegurará melhor esse equilíbrio é no novo sistema de educação, que, longe de se propor a fins particulares de determinados grupos sociais, às tendências ou preocupações de classes, os subordina aos fins fundamentais e gerais que assinala a natureza nas suas funções biológicas. É certo que é preciso fazer homens, antes de fazer instrumentos de produção. Mas, o trabalho que foi sempre a maior escola de formação da personalidade moral, não é apenas o método que realiza o acréscimo da produção social, é o único método susceptível de fazer homens cultivados e úteis sob todos os aspectos. O trabalho, a solidariedade social e a cooperação, em que repousa a ampla utilidade das experiências; a consciência social que nos leva a compreender as necessidades do indivíduo através das da comunidade, e o espírito de justiça, de renúncia e de disciplina, não são, aliás, grandes "valores permanentes" que elevam a alma, enobrecem o coração e fortificam a vontade, dando expressão e valor à vida humana? Um vício das escolas espiritualistas, já o ponderou Jules Simon, é o "desdém pela multidão". Quer-se raciocinar entre si e refletir entre si. Evita de experimentar a sorte de todas as aristocracias que se estiolam no isolamento. Se se quer servir à humanidade, é preciso estar em comunhão com ela...

Certo, a doutrina de educação, que se apoia no respeito da personalidade humana, considerada não mais como meio, mas como fim em si mesmo, não poderia ser acusada de tentar, com a escola do trabalho, fazer do homem uma máquina, um instrumento exclusivamente apropriado a ganhar o salário e a produzir um resultado material num tempo dado. "A alma tem uma potência de milhões de cavalos, que levanta mais peso do que o vapor. Se todas as verdades matemáticas se perdessem, escreveu Lamartine, defendendo a causa da educação integral, o mundo industrial, o mundo material, sofreria sem dúvida um detrimento imenso e um dano irreparável; mas, se o homem perdesse uma só das suas verdades morais,

seria o próprio homem, seria a humanidade inteira que pereceria". Mas, a escola socializada não se organizou como um meio essencialmente social senão para transferir do plano da abstração ao da vida escolar em todas as suas manifestações, vivendo-as intensamente, essas virtudes e verdades morais, que contribuem para harmonizar os interesses individuais e os interesses coletivos. "Nós não somos antes homens e depois seres sociais, lembra-nos a voz insuspeita de Paul Bureau; somos seres sociais, por isto mesmo que somos homens, e a verdade está antes em que não há ato, pensamento, desejo, atitude, resolução, que tenham em nós só seu princípio e seu termo e que realizem em nós somente a totalidade de seus efeitos".

## **O Estado em face da educação**

### **a) A educação, uma função essencialmente pública**

Mas, do direito de cada indivíduo à sua educação integral, decorre logicamente para o Estado que o reconhece e o proclama, o dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como uma função social e eminentemente pública, que ele é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais. A educação que é uma das funções de que a família se vem despojando em proveito da sociedade política, rompeu os quadros do comunismo familiar e dos grupos específicos (instituições privadas), para se incorporar definitivamente entre as funções essenciais e primordiais do Estado. Esta restrição progressiva das atribuições da família, - que também deixou de ser "um centro de produção" para ser apenas um "centro de consumo", em face da nova concorrência dos grupos profissionais, nascidos precisamente em vista da proteção de interesses especializados", - fazendo-a perder constantemente em extensão, não lhe tirou a "função específica", dentro do "foco interior", embora cada vez mais estreito, em que ela se confinou. Ela é ainda o "quadro natural que sustenta socialmente o indivíduo, como o meio moral em que se disciplinam as tendências, onde nascem, começam a desenvolver-se e continuam a entreter-se as suas aspirações para o ideal". Por isto,

o Estado, longe de prescindir da família, deve assentar o trabalho da educação no apoio que ela dá à escola e na colaboração efetiva entre pais e professores, entre os quais, nessa obra profundamente social, tem o dever de restabelecer a confiança e estreitar as relações, associando e pondo a serviço da obra comum essas duas forças sociais - a família e a escola, que operavam de todo indiferentes, senão em direções diversas e às vezes opostas.

### **b) A questão da escola única**

Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo à sua educação integral, cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais. Chega-se, por esta forma, ao princípio da escola para todos, "escola comum ou única", que, tomado a rigor, só não ficará na contingência de sofrer quaisquer restrições, em países em que as reformas pedagógicas estão intimamente ligadas com a reconstrução fundamental das relações sociais. Em nosso regime político, o Estado não poderá, de certo, impedir que, graças à organização de escolas privadas de tipos diferentes, as classes mais privilegiadas assegurem a seus filhos uma educação de classe determinada; mas está no dever indeclinável de não admitir, dentro do sistema escolar do Estado, quaisquer classes ou escolas, a que só tenha acesso uma minoria, por um privilégio exclusivamente econômico. Afastada a idéia do monopólio da educação pelo Estado num país, em que o Estado, pela sua situação financeira não está ainda em condições de assumir a sua responsabilidade exclusiva, e em que, portanto, se torna necessário estimular, sob sua vigilância as instituições privadas idôneas, a "escola única" se entenderá, entre nós, não como "uma conscrição precoce", arrolando, da escola infantil à universidade, todos os brasileiros, e submetendo-os durante o maior tempo possível a uma formação idêntica, para ramificações posteriores em vista de destinos diversos, mas antes como a escola oficial, única, em que todas as crianças,

de 7 a 15, todas ao menos que, nessa idade, sejam confiadas pelos pais à escola pública, tenham uma educação comum, igual para todos.

### **c) A laicidade, gratuidade, obrigatoriedade e coeducação**

A laicidade, gratuidade, obrigatoriedade e coeducação são outros tantos princípios em que assenta a escola unificada e que decorrem tanto da subordinação à finalidade biológica da educação de todos os fins particulares e parciais (de classes, grupos ou crenças), como do reconhecimento do direito biológico que cada ser humano tem à educação. A laicidade, que coloca o ambiente escolar acima de crenças e disputas religiosas, alheio a todo o dogmatismo sectário, subtrai o educando, respeitando-lhe a integridade da personalidade em formação, à pressão perturbadora da escola quando utilizada como instrumento de propaganda de seitas e doutrinas. A gratuidade extensiva a todas as instituições oficiais de educação é um princípio igualitário que torna a educação, em qualquer de seus graus, acessível não a uma minoria, por um privilégio econômico, mas a todos os cidadãos que tenham vontade e estejam em condições de recebê-la. Aliás o Estado não pode tornar o ensino obrigatório, sem torná-lo gratuito. A obrigatoriedade que, por falta de escolas, ainda não passou do papel, nem em relação ao ensino primário, e se deve estender progressivamente até uma idade conciliável com o trabalho produtor, isto é, até aos 18 anos, é mais necessária ainda "na sociedade moderna em que o industrialismo e o desejo de exploração humana sacrificam e violentam a criança e o jovem", cuja educação é freqüentemente impedida ou mutilada pela ignorância dos pais ou responsáveis e pelas contingências econômicas. A escola unificada não permite ainda, entre alunos de um e outro sexo outras separações que não sejam as que aconselham as suas aptidões psicológicas e profissionais, estabelecendo em todas as instituições "a educação em comum" ou coeducação, que, pondo-os no mesmo pé de igualdade e envolvendo todo o processo educacional, torna mais econômica a organização da obra escolar e mais fácil a sua graduação.

### **A função educacional**

### **a) A unidade da função educacional**

A consciência desses princípios fundamentais da laicidade, gratuidade e obrigatoriedade, consagrados na legislação universal, já penetrou profundamente os espíritos, como condições essenciais à organização de um regime escolar, lançado, em harmonia com os direitos do indivíduo, sobre as bases da unificação do ensino, com todas as suas conseqüências. De fato, se a educação se propõe, antes de tudo, a desenvolver ao máximo a capacidade vital do ser humano, deve ser considerada "uma só" a função educacional, cujos diferentes graus estão destinados a servir às diferentes fases de seu crescimento, "que são partes orgânicas de um todo que biologicamente deve ser levado à sua completa formação". Nenhum outro princípio poderia oferecer ao panorama das instituições escolares perspectivas mais largas, mais salutares e mais fecundas em conseqüências do que esse que decorre logicamente da finalidade biológica da educação. A seleção dos alunos nas suas aptidões naturais, a supressão de instituições criadoras de diferenças sobre base econômica, a incorporação dos estudos do magistério à universidade, a equiparação de mestres e professores em remuneração e trabalho, a correlação e a continuidade do ensino em todos os seus graus e a reação contra tudo que lhe quebra a coerência interna e a unidade vital, constituem o programa de uma política educacional, fundada sobre a aplicação do princípio unificador que modifica profundamente a estrutura íntima e a organização dos elementos constitutivos do ensino e dos sistemas escolares.

### **b) A autonomia da função educacional**

Mas, subordinada a educação pública a interesses transitórios, caprichos pessoais ou apetites de partidos, será impossível ao Estado realizar a imensa tarefa que se propõe da formação integral das novas gerações. Não há sistema escolar cuja unidade e eficácia não estejam constantemente ameaçadas, senão reduzidas e anuladas, quando o Estado não o soube ou não o quis acautelar contra o assalto de poderes estranhos, capazes de impor à educação fins inteiramente contrários aos

fins gerais que assinala a natureza em suas funções biológicas. Toda a impotência manifesta do sistema escolar atual e a insuficiência das soluções dadas às questões de caráter educativo não provam senão o desastre irreparável que resulta, para a educação pública, de influencias e intervenções estranhas que conseguiram sujeitá-la a seus ideais secundários e interesses subalternos. Dai decorre a necessidade de uma ampla autonomia técnica, administrativa e econômica, com que os técnicos e educadores, que têm a responsabilidade e devem ter, por isto, a direção e administração da função educacional, tenham assegurados os meios materiais para poderem realizá-la. Esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e, por isto, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às oscilações" do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um "fundo especial ou escolar", que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção.

### **c) A descentralização**

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão. À União, na capital, e aos estados, nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a

esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional, estabelecidos na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiência de meios, facilitando o intercâmbio pedagógico e cultural dos Estados e intensificando por todas as formas as suas relações espirituais. A unidade educativa, - essa obra imensa que a União terá de realizar sob pena de perecer como nacionalidade, se manifestará então como uma força viva, um espírito comum, um estado de ânimo nacional, nesse regime livre de intercâmbio, solidariedade e cooperação que, levando os Estados a evitar todo desperdício nas suas despesas escolares afim de produzir os maiores resultados com as menores despesas, abrirá margem a uma sucessão ininterrupta de esforços fecundos em criações e iniciativas.

## **O processo educativo**

### **O conceito e os fundamentos da educação nova**

O desenvolvimento das ciências lançou as bases das doutrinas da nova educação, ajustando à finalidade fundamental e aos ideais que ela deve prosseguir os processos apropriados para realizá-los. A extensão e a riqueza que atualmente alcança por toda a parte o estudo científico e experimental da educação, a libertaram do empirismo, dando-lhe um caráter e um espírito nitidamente científico e organizando, em corpo de doutrina, numa série fecunda de pesquisas e experiências, os princípios da educação nova, pressentidos e às vezes formulados em rasgos de síntese, pela intuição luminosa de seus precursores. A nova doutrina, que não considera a função educacional como uma função de superposição ou de acréscimo, segundo a qual o educando é "modelado exteriormente" (escola tradicional), mas uma função complexa de ações e reações em que o espírito cresce de "dentro para fora", substitui o mecanismo pela vida (atividade funcional) e transfere para a criança e para o respeito de sua personalidade o eixo da escola e o centro de gravidade do problema da educação. Considerando os processos mentais, como "funções vitais" e não como "processos em si mesmos", ela os subordina à vida, como meio de utilizá-la e de satisfazer as suas múltiplas necessidades

materiais e espirituais. A escola, vista desse ângulo novo que nos dá o conceito funcional da educação, deve oferecer à criança um meio vivo e natural, "favorável ao intercâmbio de reações e experiências", em que ela, vivendo a sua vida própria, generosa e bela de criança, seja levada "ao trabalho e à ação por meios naturais que a vida suscita quando o trabalho e a ação convém aos seus interesses e às suas necessidades".

Nessa nova concepção da escola, que é uma reação contra as tendências exclusivamente passivas, intelectualistas e verbalistas da escola tradicional, a atividade que está na base de todos os seus trabalhos, é a atividade espontânea, alegre e fecunda, dirigida à satisfação das necessidades do próprio indivíduo. Na verdadeira educação funcional deve estar, pois, sempre presente, como elemento essencial e inerente à sua própria natureza, o problema não só da correspondência entre os graus do ensino e as etapas da evolução intelectual fixadas sobre a base dos interesses, como também da adaptação da atividade educativa às necessidades psicobiológicas do momento. O que distingue da escola tradicional a escola nova, não é, de fato, a predominância dos trabalhos de base manual e corporal, mas a presença, em todas as suas atividades, do fator psicobiológico do interesse, que é a primeira condição de uma atividade espontânea e o estímulo constante ao educando (criança, adolescente ou jovem) a buscar todos os recursos ao seu alcance, "graças à força de atração das necessidades profundamente sentidas". É certo que, deslocando-se por esta forma, para a criança e para os seus interesses, móveis e transitórios, a fonte de inspiração das atividades escolares, quebra-se a ordem que apresentavam os programas tradicionais, do ponto de vista da lógica formal dos adultos, para os pôr de acordo com a "lógica psicológica", isto é, com a lógica que se baseia na natureza e no funcionamento do espírito infantil.

Mas, para que a escola possa fornecer aos "impulsos interiores a ocasião e o meio de realizar-se", e abrir ao educando à sua energia de observar, experimentar e criar todas as atividades capazes de satisfazê-la, é preciso que ela seja reorganizada como um "mundo natural e social embrionário", um ambiente dinâmico em íntima conexão com a região e a comunidade. A escola que tem sido um aparelho formal e rígido, sem diferenciação regional, inteiramente desintegrado em relação ao meio social, passará a ser um organismo vivo, com uma estrutura social, organizada à

maneira de uma comunidade palpitante pelas soluções de seus problemas. Mas, se a escola deve ser uma comunidade em miniatura, e se em toda a comunidade as atividades manuais, motoras ou construtoras "constituem as funções predominantes da vida", é natural que ela inicie os alunos nessas atividades, pondo-os em contato com o ambiente e com a vida ativa que os rodeia, para que eles possam, desta forma, possuí-la, apreciá-la e senti-la de acordo com as aptidões e possibilidades. "A vida da sociedade, observou Paulsen, se modifica em função da sua economia, e a energia individual e coletiva se manifesta pela sua produção material". A escola nova, que tem de obedecer a esta lei, deve ser reorganizada de maneira que o trabalho seja seu elemento formador, favorecendo a expansão das energias criadoras do educando, procurando estimular-lhe o próprio esforço como o elemento mais eficiente em sua educação e preparando-o, com o trabalho em grupos e todas as atividades pedagógicas e sociais, para fazê-lo penetrar na corrente do progresso material e espiritual da sociedade de que proveio e em que vai viver e lutar.

## **Plano de reconstrução educacional**

### **a) As linhas gerais do plano**

Ora, assentada a finalidade da educação e definidos os meios de ação ou processos de que necessita o indivíduo para o seu desenvolvimento integral, ficam fixados os princípios científicos sobre os quais se pode apoiar solidamente um sistema de educação. A aplicação desses princípios importa, como se vê, numa radical transformação da educação pública em todos os seus graus, tanto à luz do novo conceito de educação, como à vista das necessidades nacionais. No plano de reconstrução educacional, de que se esboçam aqui apenas as suas grandes linhas gerais, procuramos, antes de tudo, corrigir o erro capital que apresenta o atual sistema (se é que se pode chamar sistema), caracterizado pela falta de continuidade e articulação do ensino, em seus diversos graus, como se não fossem etapas de um mesmo processo, e cada um dos quais deve ter o seu "fim particular", próprio, dentro da "unidade do fim geral da educação" e dos princípios e métodos comuns a todos

os graus e instituições educativas. De fato, o divorcio entre as entidades que mantêm o ensino primário e profissional e as que mantêm o ensino secundário e superior, vai concorrendo insensivelmente, como já observou um dos signatários deste manifesto, "para que se estabeleçam no Brasil, dois sistemas escolares paralelos, fechados em compartimentos estanques e incomunicáveis, diferentes nos seus objetivos culturais e sociais, e, por isto mesmo, instrumentos de estratificação social".

A escola primária que se estende sobre as instituições das escolas maternais e dos jardins de infância e constitui o problema fundamental das democracias, deve, pois, articular-se rigorosamente com a educação secundária unificada, que lhe sucede, em terceiro plano, para abrir acesso às escolas ou institutos superiores de especialização profissional ou de altos estudos. Ao espírito novo que já se apoderou do ensino primário não se poderia, porém, subtrair a escola secundária, em que se apresentam, colocadas no mesmo nível, a educação chamada "profissional" (de preferência manual ou mecânica) e a educação humanística ou científica (de preponderância intelectual), sobre uma base comum de três anos. A escola secundária deixará de ser assim a velha escola de "um grupo social", destinada a adaptar todas as inteligências a uma forma rígida de educação, para ser um aparelho flexível e vivo, organizado para ministrar a cultura geral e satisfazer às necessidades práticas de adaptação à variedade dos grupos sociais. É o mesmo princípio que faz alargar o campo educativo das Universidades, em que, ao lado das escolas destinadas ao preparo para as profissões chamadas "liberais", se devem introduzir, no sistema, as escolas de cultura especializada, para as profissões industriais e mercantis, propulsoras de nossa riqueza econômica e industrial. Mas esse princípio, dilatando o campo das universidades, para adaptá-las à variedade e às necessidades dos grupos sociais, tão longe está de lhes restringir a função cultural que tende a elevar constantemente as escolas de formação profissional, achegando-as às suas próprias fontes de renovação e agrupando-as em torno dos grandes núcleos de criação livre, de pesquisa científica e de cultura desinteressada.

A instrução pública não tem sido, entre nós, na justa observação de Alberto Torres, senão um "sistema de canais de êxodo da mocidade do campo para as cidades e da produção para o parasitismo". É preciso, para reagir contra esses males, já tão

lucidamente apontados, pôr em via de solução o problema educacional das massas rurais e do elemento trabalhador da cidade e dos centros industriais já pela extensão da escola do trabalho educativo e da escola do trabalho profissional, baseada no exercício normal do trabalho em cooperação, já pela adaptação crescente dessas escolas (primária e secundária profissional) às necessidades regionais e às profissões e indústrias dominantes no meio. A nova política educacional rompendo, de um lado, contra a formação excessivamente literária de nossa cultura, para lhe dar um caráter científico e técnico, e contra esse espírito de desintegração da escola, em relação ao meio social, impõe reformas profundas, orientadas no sentido da produção e procura reforçar, por todos os meios, a intenção e o valor social da escola, sem negar a arte, a literatura e os valores culturais. A arte e a literatura tem efetivamente uma significação social, profunda e múltipla; a aproximação dos homens, a sua organização em uma coletividade unânime, a difusão de tais ou quais idéias sociais, de uma maneira "imaginada", e, portanto, eficaz, a extensão do raio visual do homem e o valor moral e educativo conferem certamente à arte uma enorme importância social. Mas, se, à medida que a riqueza do homem aumenta, o alimento ocupa um lugar cada vez mais fraco, os produtores intelectuais não passam para o primeiro plano senão quando as sociedades se organizam em sólidas bases econômicas.

### **b) O ponto nevrálgico da questão**

A estrutura do plano educacional corresponde, na hierarquia de suas instituições escolares (escola infantil ou pré-primária; primária; secundária e superior ou universitária) aos quatro grandes períodos que apresenta o desenvolvimento natural do ser humano. É uma reforma integral da organização e dos métodos de toda a educação nacional, dentro do mesmo espírito que substitui o conceito estático do ensino por um conceito dinâmico, fazendo um apelo, dos jardins de infância à Universidade, não à receptividade mas à atividade criadora do aluno. A partir da escola infantil (4 a 6 anos) à Universidade, com escala pela educação primária (7 a 12) e pela secundária (12 a 18 anos), a "continuação ininterrupta de esforços criadores" deve levar à formação da personalidade integral do aluno e ao

desenvolvimento de sua faculdade produtora e de seu poder criador, pela aplicação, na escola, para a aquisição ativa de conhecimentos, dos mesmos métodos (observação, pesquisa, e experiência), que segue o espírito maduro, nas investigações científicas. A escola secundária, unificada para se evitar o divórcio entre os trabalhadores manuais e intelectuais, terá uma sólida base comum de cultura geral (3 anos), para a posterior bifurcação (dos 15 aos 18), em seção de preponderância intelectual (com os 3 ciclos de humanidades modernas; ciências físicas e matemáticas; e ciências químicas e biológicas), e em seção de preferência manual, ramificada por sua vez, em ciclos, escolas ou cursos destinados à preparação às atividades profissionais, decorrentes da extração de matérias primas (escolas agrícolas, de mineração e de pesca) da elaboração das matérias primas (industriais e profissionais) e da distribuição dos produtos elaborados (transportes, comunicações e comércio).

Mas, montada, na sua estrutura tradicional, para a classe média (burguesia), enquanto a escola primária servia à classe popular, como se tivesse uma finalidade em si mesma, a escola secundária ou do 3º grau não forma apenas o reduto dos interesses de classe, que criaram e mantêm o dualismo dos sistemas escolares. É ainda nesse campo educativo que se levanta a controvérsia sobre o sentido de cultura geral e se põe o problema relativo à escolha do momento em que a matéria do ensino deve diversificar-se em ramos iniciais de especialização. Não admira, por isto, que a escola secundária seja, nas reformas escolares, o ponto nevrálgico da questão. Ora, a solução dada, neste plano, ao problema do ensino secundário, levantando os obstáculos opostos pela escola tradicional à interpenetração das classes sociais, se inspira na necessidade de adaptar essa educação à diversidade nascente de gostos e à variedade crescente de aptidões que a observação psicológica registra nos adolescentes e que "representam as únicas forças capazes de arrastar o espírito dos jovens à cultura superior". A escola do passado, com seu esforço inútil de abarcar a soma geral de conhecimentos, descuroou a própria formação do espírito e a função que lhe cabia de conduzir o adolescente ao limiar das profissões e da vida. Sobre a base de uma cultura geral comum, em que importará menos a quantidade ou qualidade das matérias do que o "método de sua aquisição", a escola moderna estabelece para isto, depois dos 15 anos, o ponto em

que o ensino se diversifica, para se adaptar já à diversidade crescente de aptidões e de gostos, já à variedade de formas de atividade social.

### **c) O conceito moderno de Universidade e o problema universitário no Brasil**

A educação superior que tem estado, no Brasil, exclusivamente a serviço das profissões "liberais" (engenharia, medicina e direito), não pode evidentemente erigir-se à altura de uma educação universitária, sem alargar para horizontes científicos e culturais a sua finalidade estritamente profissional e sem abrir os seus quadros rígidos à formação de todas as profissões que exijam conhecimentos científicos, elevando-as a todas a nível superior e tornando-se, pela flexibilidade de sua organização, acessível a todas. Ao lado das faculdades profissionais existentes, reorganizadas em novas bases, impõe-se a criação simultânea ou sucessiva, em cada quadro universitário, de faculdades de ciências sociais e econômicas; de ciências matemáticas, físicas e naturais, e de filosofia e letras que, atendendo à variedade de tipos mentais e das necessidades sociais, deverão abrir às universidades que se criarem ou se reorganizarem, um campo cada vez mais vasto de investigações científicas. A educação superior ou universitária, a partir dos 18 anos, inteiramente gratuita como as demais, deve tender, de fato, não somente à formação profissional e técnica, no seu máximo desenvolvimento, como à formação de pesquisadores, em todos os ramos de conhecimentos humanos. Ela deve ser organizada de maneira que possa desempenhar a tríplice função que lhe cabe de elaboradora ou criadora de ciência (investigação), docente ou transmissora de conhecimentos (ciência feita) e de vulgarizadora ou popularizadora, pelas instituições de extensão universitária, das ciências e das artes.

No entanto, com ser a pesquisa, na expressão de Coulter, o "sistema nervoso da Universidade", que estimula e domina qualquer outra função; com ser esse espírito de profundidade e universalidade, que imprime à educação superior um caráter universitário, pondo-a em condições de contribuir para o aperfeiçoamento constante do saber humano, a nossa educação superior nunca ultrapassou os limites e as ambições de formação profissional, a que se propõem as escolas de engenharia, de

medicina e direito. Nessas instituições, organizadas antes para uma função docente, a ciência está inteiramente subordinada à arte ou à técnica da profissão a que servem, com o cuidado da aplicação imediata e próxima, de uma direção utilitária em vista de uma função pública ou de uma carreira privada. Ora, se, entre nós, vingam facilmente todas as fórmulas e frases feitas; se a nossa ilustração, mais variada e mais vasta do que no império, é hoje, na frase de Alberto Torres, "mais vaga, fluida, sem assento, incapaz de habilitar os espíritos a formar juízos e incapaz de lhes inspirar atos", é porque a nossa geração, além de perder a base de uma educação secundária sólida, posto que exclusivamente literária, se deixou infiltrar desse espírito enciclopédico em que o pensamento ganha em extensão o que perde em profundidade; em que da observação e da experiência, em que devia exercitar-se, se deslocou o pensamento para o hedonismo intelectual e para a ciência feita, e em que, finalmente, o período criador cede o lugar à erudição, e essa mesma quase sempre, entre nós, aparente e sem substância, dissimulando sob a superfície, às vezes brilhante, a absoluta falta de solidez de conhecimentos.

Nessa superficialidade de cultura, fácil e apressada, de autodidatas, cujas opiniões se mantêm prisioneiras de sistemas ou se matizam das tonalidades das mais variadas doutrinas, se tem de buscar as causas profundas da estreiteza e da flutuação dos espíritos e da indisciplina mental, quase anárquica, que revelamos em face de todos os problemas. Nem a primeira geração nascida com a república, no seu esforço heróico para adquirir a posse de si mesma, elevando-se acima de seu meio, conseguiu libertar-se de todos os males educativos de que se viciou a sua formação. A organização de Universidades é, pois, tanto mais necessária e urgente quanto mais pensarmos que só com essas instituições, a que cabe criar e difundir ideais políticos, sociais, morais e estéticos, é que podemos obter esse intensivo espírito comum, nas aspirações, nos ideais e nas lutas, esse "estado de ânimo nacional", capaz de dar força, eficácia e coerência à ação dos homens, sejam quais forem as divergências que possa estabelecer entre eles a diversidade de pontos de vista na solução dos problemas brasileiros. É a universidade, no conjunto de suas instituições de alta cultura, prepostas ao estudo científico dos grandes problemas nacionais, que nos dará os meios de combater a facilidade de tudo admitir; o ceticismo de nada escolher nem julgar; a falta de crítica, por falta de espírito de síntese; a indiferença ou a neutralidade no terreno das idéias; a ignorância "da mais

humana de todas as operações intelectuais, que é a de tomar partido", e a tendência e o espírito fácil de substituir os princípios (ainda que provisórios) pelo paradoxo e pelo humor, esses recursos desesperados.

#### **d) O problema dos melhores**

De fato, a Universidade, que se encontra no ápice de todas as instituições educativas, está destinada, nas sociedades modernas a desenvolver um papel cada vez mais importante na formação das elites de pensadores, sábios, cientistas, técnicos, e educadores, de que elas precisam para o estudo e solução de suas questões científicas, morais, intelectuais, políticas e econômicas. Se o problema fundamental das democracias é a educação das massas populares, os melhores e os mais capazes, por seleção, devem formar o vértice de uma pirâmide de base imensa. Certamente, o novo conceito de educação repele as elites formadas artificialmente "por diferenciação econômica" ou sob o critério da independência econômica, que não é nem pode ser hoje elemento necessário para fazer parte delas. A primeira condição para que uma elite desempenhe a sua missão e cumpra o seu dever é de ser "inteiramente aberta" e não somente de admitir todas as capacidades novas, como também de rejeitar implacavelmente de seu seio todos os indivíduos que não desempenham a função social que lhes é atribuída no interesse da coletividade. Mas, não há sociedade alguma que possa prescindir desse órgão especial e tanto mais perfeitas serão as sociedades quanto mais pesquisada e selecionada for a sua elite, quanto maior for a riqueza e a variedade de homens, de valor cultural substantivo, necessários para enfrentar a variedade dos problemas que põe a complexidade das sociedades modernas. Essa seleção que se deve processar não "por diferenciação econômica", mas "pela diferenciação de todas as capacidades", favorecida pela educação, mediante a ação biológica e funcional, não pode, não diremos completar-se, mas nem sequer realizar-se senão pela obra universitária que, elevando ao máximo o desenvolvimento dos indivíduos dentro de suas aptidões naturais e selecionando os mais capazes, lhes dá bastante força para exercer influência efetiva na sociedade e afetar, dessa forma, a consciência social.

## **A unidade de formação de professores e a unidade de espírito**

Ora, dessa elite deve fazer parte evidentemente o professorado de todos os graus, ao qual, escolhido como sendo um corpo de eleição, para uma função pública da mais alta importância, não se dá, nem nunca se deu no Brasil, a educação que uma elite pode e deve receber. A maior parte dele, entre nós, é recrutada em todas as carreiras, sem qualquer preparação profissional, como os professores do ensino secundário e os do ensino superior (engenharia, medicina, direito, etc.), entre os profissionais dessas carreiras, que receberam, uns e outros, do secundário a sua educação geral. O magistério primário, preparado em escolas especiais (escolas normais), de caráter mais propedêutico, e, as vezes misto, com seus cursos geral e de especialização profissional, não recebe, por via de regra, nesses estabelecimentos, de nível secundário, nem uma sólida preparação pedagógica, nem a educação geral em que ela deve basear-se. A preparação dos professores, como se vê, é tratada entre nós, de maneira diferente, quando não é inteiramente descuidada, como se a função educacional, de todas as funções públicas a mais importante, fosse a única para cujo exercício não houvesse necessidade de qualquer preparação profissional. Todos os professores, de todos os graus, cuja preparação geral se adquirirá nos estabelecimentos de ensino secundário, devem, no entanto, formar o seu espírito pedagógico, conjuntamente, nos cursos universitários, em faculdades ou escolas normais, elevadas ao nível superior e incorporadas às universidades. A tradição das hierarquias docentes, baseadas na diferenciação dos graus de ensino, e que a linguagem fixou em denominações diferentes (mestre, professor e catedrático), é inteiramente contrária ao princípio da unidade da função educacional, que, aplicado, às funções docentes, importa na incorporação dos estudos do magistério às universidades, e, portanto, na libertação espiritual e econômica do professor, mediante uma formação e remuneração equivalentes que lhe permitam manter, com a eficiência no trabalho, a dignidade e o prestígio indispensáveis aos educadores.

A formação universitária dos professores não é somente uma necessidade da função educativa, mas o único meio de, elevando-lhes em verticalidade a cultura, e abrindo-lhes a vida sobre todos os horizontes, estabelecer, entre todos, para a

realização da obra educacional, uma compreensão recíproca, uma vida sentimental comum e um vigoroso espírito comum nas aspirações e nos ideais. Se o estado cultural dos adultos é que dá as diretrizes à formação da mocidade, não se poderá estabelecer uma função e educação unitária da mocidade, sem que haja unidade cultural naqueles que estão incumbidos de transmiti-la. Nós não temos o feiticismo mas o princípio da unidade, que reconhecemos não ser possível senão quando se criou esse "espírito", esse "ideal comum", pela unificação, para todos os graus do ensino, da formação do magistério, que elevaria o valor dos estudos, em todos os graus, imprimiria mais lógica e harmonia às instituições, e corrigiria, tanto quanto humanamente possível, as injustiças da situação atual. Os professores de ensino primário e secundário, assim formados, em escolas ou cursos universitários, sobre a base de uma educação geral comum, dada em estabelecimentos de educação secundária, não fariam senão um só corpo com os do ensino superior, preparando a fusão sincera e cordial de todas as forças vivas do magistério. Entre os diversos graus do ensino, que guardariam a sua função específica, se estabeleceriam contatos estreitos que permitiriam as passagens de um ao outro nos momentos precisos, descobrindo as superioridades em gérmen, pondo-as em destaque e assegurando, de um ponto a outro dos estudos, a unidade do espírito sobre a base da unidade de formação dos professores.

### **O papel da escola na vida e a sua função social**

Mas, ao mesmo tempo que os progressos da psicologia aplicada à criança começaram a dar à educação bases científicas, os estudos sociológicos, definindo a posição da escola em face da vida, nos trouxeram uma consciência mais nítida da sua função social e da estreiteza relativa de seu círculo de ação. Compreende-se, à luz desses estudos, que a escola, campo específico de educação, não é um elemento estranho à sociedade humana, um elemento separado, mas "uma instituição social", um órgão feliz e vivo, no conjunto das instituições necessárias à vida, o lugar onde vivem a criança, a adolescência e a mocidade, de conformidade com os interesses e as alegrias profundas de sua natureza. A educação, porém, não se faz somente pela escola, cuja ação é favorecida ou contrariada, ampliada ou

reduzida pelo jogo de forças inumeráveis que concorrem ao movimento das sociedades modernas. Numerosas e variadíssimas, são, de fato, as influências que formam o homem através da existência. "Há a herança que a escola da espécie, como já se escreveu; a família que é a escola dos pais; o ambiente social que é a escola da comunidade, e a maior de todas as escolas, a vida, com todos os seus imponderáveis e forças incalculáveis". Compreender, então, para empregar a imagem de C. Bouglé, que, na sociedade, a "zona luminosa é singularmente mais estreita que a zona de sombra; os pequenos focos de ação consciente que são as escolas, não são senão pontos na noite, e a noite que as cerca não é vazia, mas cheia e tanto mais inquietante; não é o silêncio e a imobilidade do deserto, mas o frêmito de uma floresta povoada".

Dessa concepção positiva da escola, como uma instituição social, limitada, na sua ação educativa, pela pluralidade e diversidade das forças que concorrem ao movimento das sociedades, resulta a necessidade de reorganizá-la, como um organismo maleável e vivo, aparelhado de um sistema de instituições susceptíveis de lhe alargar os limites e o raio de ação. As instituições periescolares e postescolares, de caráter educativo ou de assistência social, devem ser incorporadas em todos os sistemas de organização escolar para corrigirem essa insuficiência social, cada vez maior, das instituições educacionais. Essas instituições de educação e cultura, dos jardins de infância às escolas superiores, não exercem a ação intensa, larga e fecunda que são chamadas a desenvolver e não podem exercer senão por esse conjunto sistemático de medidas de projeção social da obra educativa além dos muros escolares. Cada escola, seja qual for o seu grau, dos jardins às universidades, deve, pois, reunir em torno de si as famílias dos alunos, estimulando e aproveitando as iniciativas dos pais em favor da educação; constituindo sociedades de ex-alunos que mantenham relação constante com as escolas; utilizando, em seu proveito, os valiosos e múltiplos elementos materiais e espirituais da coletividade e despertando e desenvolvendo o poder de iniciativa e o espírito de cooperação social entre os pais, os professores, a imprensa e todas as demais instituições diretamente interessadas na obra da educação.

Pois, é impossível realizar-se em intensidade e extensão, uma sólida obra educacional, sem se rasgarem à escola aberturas no maior número possível de

direções e sem se multiplicarem os pontos de apoio de que ela precisa, para se desenvolver, recorrendo a comunidade como à fonte que lhes há de proporcionar todos os elementos necessários para elevar as condições materiais e espirituais das escolas. A consciência do verdadeiro papel da escola na sociedade impõe o dever de concentrar a ofensiva educacional sobre os núcleos sociais, como a família, os agrupamentos profissionais e a imprensa, para que o esforço da escola se possa realizar em convergência, numa obra solidária, com as outras instituições da comunidade. Mas, além de atrair para a obra comum as instituições que são destinadas, no sistema social geral, a fortificar-se mutuamente, a escola deve utilizar, em seu proveito, com a maior amplitude possível, todos os recursos formidáveis, como a imprensa, o disco, o cinema e o rádio, com que a ciência, multiplicando-lhe a eficácia, acudiu à obra de educação e cultura e que assumem, em face das condições geográficas e da extensão territorial do país, uma importância capital. À escola antiga, presumida da importância do seu papel e fechada no seu exclusivismo acanhado e estéril, sem o indispensável complemento e concurso de todas as outras instituições sociais, se sucederá a escola moderna aparelhada de todos os recursos para estender e fecundar a sua ação na solidariedade com o meio social, em que então, e só então, se tornará capaz de influir, transformando-se num centro poderoso de criação, atração e irradiação de todas as forças e atividades educativas.

### **A democracia, - um programa de longos deveres**

Não alimentamos, de certo, ilusões sobre as dificuldades de toda a ordem que apresenta um plano de reconstrução educacional de tão grande alcance e de tão vastas proporções. Mas, temos, com a consciência profunda de uma por uma dessas dificuldades, a disposição obstinada de enfrentá-las, dispostos, como estamos, na defesa de nossos ideais educacionais, para as existências mais agitadas, mais rudes e mais fecundas em realidades, que um homem tenha vivido desde que há homens, aspirações e lutas. O próprio espírito que o informa de uma nova política educacional, com sentido unitário e de bases científicas, e que seria, em outros países, a maior fonte de seu prestígio, tornará esse plano suspeito aos

olhos dos que, sob o pretexto e em nome do nacionalismo, persistem em manter a educação, no terreno de uma política empírica, à margem das correntes renovadoras de seu tempo. De mais, se os problemas de educação devem ser resolvidos de maneira científica, e se a ciência não tem pátria, nem varia, nos seus princípios, com os climas e as latitudes, a obra de educação deve ter, em toda a parte, uma "unidade fundamental", dentro da variedade de sistemas resultantes da adaptação a novos ambientes dessas idéias e aspirações que, sendo estruturalmente científicas e humanas, têm um caráter universal. É preciso, certamente, tempo para que as camadas mais profundas do magistério e da sociedade em geral sejam tocadas pelas doutrinas novas e seja esse contato bastante penetrante e fecundo para lhe modificar os pontos de vista e as atitudes em face do problema educacional, e para nos permitir as conquistas em globo ou por partes de todas as grandes aspirações que constituem a substância de uma nova política de educação.

Os obstáculos acumulados, porém, não nos abateram ainda nem poderão abater-nos a resolução firme de trabalhar pela reconstrução educacional no Brasil. Nós temos uma missão a cumprir: insensíveis à indiferença e à hostilidade, em luta aberta contra preconceitos e prevenções enraizadas, caminharemos progressivamente para o termo de nossa tarefa, sem abandonarmos o terreno das realidades, mas sem perdermos de vista os nossos ideais de reconstrução do Brasil, na base de uma educação inteiramente nova. A hora crítica e decisiva que vivemos, não nos permite hesitar um momento diante da tremenda tarefa que nos impõe a consciência, cada vez mais viva da necessidade de nos prepararmos para enfrentarmos com o evangelho da nova geração, a complexidade trágica dos problemas postos pelas sociedades modernas. "Não devemos submeter o nosso espírito. Devemos, antes de tudo proporcionar-nos um espírito firme e seguro; chegar a ser sérios em todas as coisas, e não continuar a viver frivolamente e como envoltos em bruma; devemos formar-nos princípios fixos e inabaláveis que sirvam para regular, de um modo firme, todos os nossos pensamentos e todas as nossas ações; vida e pensamento devem ser em nós outros de uma só peça e formar um todo penetrante e sólido. Devemos, em uma palavra, adquirir um caráter, e refletir, pelo movimento de nossas próprias idéias, sobre os grandes acontecimentos de nossos dias, sua relação conosco e o que podemos esperar deles. É preciso formar

uma opinião clara e penetrante e responder a esses problemas sim ou não de um modo decidido e inabalável".

Essas palavras tão oportunas, que agora lembramos, escreveu-as Fichte há mais de um século, apontando à Alemanha, depois da derrota de Iena, o caminho de sua salvação pela obra educacional, em um daqueles famosos "discursos à nação alemã", pronunciados de sua cátedra, enquanto sob as janelas da Universidade, pelas ruas de Berlim, ressoavam os tambores franceses... Não são, de fato, senão as fortes convicções e a plena posse de si mesmos que fazem os grandes homens e os grandes povos. Toda a profunda renovação dos princípios que orientam a marcha dos povos precisa acompanhar-se de fundas transformações no regime educacional: as únicas revoluções fecundas são as que se fazem ou se consolidam pela educação, e é só pela educação que a doutrina democrática, utilizada como um princípio de desagregação moral e de indisciplina, poderá transformar-se numa fonte de esforço moral, de energia criadora, de solidariedade social e de espírito de cooperação. "O ideal da democracia que, - escrevia Gustave Belot em 1919, - parecia mecanismo político, torna-se princípio de vida moral e social, e o que parecia coisa feita e realizada revelou-se como um caminho a seguir e como um programa de longos deveres". Mas, de todos os deveres que incumbem ao Estado, o que exige maior capacidade de dedicação e justifica maior soma de sacrifícios; aquele com que não é possível transigir sem a perda irreparável de algumas gerações; aquele em cujo cumprimento os erros praticados se projetam mais longe nas suas conseqüências, agravando-se à medida que recuam no tempo; o dever mais alto, mais penoso e mais grave é, de certo, o da educação que, dando ao povo a consciência de si mesmo e de seus destinos e a força para afirmar-se e realizá-los, entretém, cultiva e perpetua a identidade da consciência nacional, na sua comunhão íntima com a consciência humana.

Fernando de Azevedo

Afranio Peixoto

A. de Sampaio Doria

Anisio Spinola Teixeira

M. Bergstrom Lourenço Filho

Roquette Pinto

J. G. Frota Pessoa  
Julio de Mesquita Filho  
Raul Briquet  
Mario Casassanta  
C. Delgado de Carvalho  
A. Ferreira de Almeida Jr.  
J. P. Fontenelle  
Roldão Lopes de Barros  
Noemy M. da Silveira  
Hermes Lima  
Attilio Vivacqua  
Francisco Venancio Filho  
Paulo Maranhão  
Cecilia Meirelles  
Edgar Sussekind de Mendonça  
Armanda Alvaro Alberto  
Garcia de Rezende  
Nobrega da Cunha  
Paschoal Lemme  
Raul Gomes.