



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ – UENP
Campus de Jacarezinho

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA

EMANUELE GIACHINI

EDUCAÇÃO BÁSICA E SUA EFETIVIDADE POR MEIO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS E DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

JACAREZINHO
2016



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ – UENP
Campus de Jacarezinho

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA

EMANUELE GIACHINI

**EDUCAÇÃO BÁSICA E SUA EFETIVIDADE POR MEIO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS E DA GESTÃO DEMOCRÁTICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Linha de Pesquisa: Estado e Responsabilidade: questões críticas

Orientador: Professor Doutor Edinilson Donisete Machado

JACAREZINHO
2016

GIACHINI, Emanuele
Educação básica e sua efetividade por meio das políticas públicas e da gestão democrática/Emanuele Giachini. Jacarezinho, PR: Universidade Estadual do Norte do Paraná. 2016.

CC, 104 f.

Orientador: Dr. Edinilson Donisete Machado
Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, 2016.

1 Direitos sociais na constituição de 1988 e suas perspectivas . 2 Políticas públicas educacionais: uma análise da atuação do judiciário entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. 3 A democratização da educação. I Educação básica e sua efetividade por meio das políticas públicas e da gestão democrática.

CDD: 341.27

Emanuele Giachini

Educação básica e sua efetividade por meio das políticas públicas e da gestão democrática

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada na sua forma final pela Coordenação do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do *Campus* de Jacarezinho da Universidade Estadual do Norte do Paraná, na área: “Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão”; linha de pesquisa: “Estado e responsabilidade: questões críticas”.

ORIENTADOR: _____
Dr. Edinilson Donisete Machado

1º EXAMINADOR: _____
Dr. Fernando de Brito Alves

2º EXAMINADOR: _____
Dra. Raquel Cristina Ferraroni Sanches

COORDENADOR: _____
Prof. Dr. Fernando de Brito Alves

DEDICO ESTA DISSERTAÇÃO

À minha mãe, exemplo de ser humano virtuoso, minha maior incentivadora: dar orgulho a você sempre foi minha mola propulsora, como forma de gratidão e retribuição ao seu amor incondicional. E ao meu noivo Cauê, por fazer parte deste e de tantos outros momentos especiais, sempre disposto a compreender e, sobretudo, apoiar-me incondicionalmente.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, Pai Supremo, pelo dom da vida e pela força e amparo para segui-la conforme sua vontade;

À minha mãe Lucila, exemplo de mulher guerreira, de virtudes inigualáveis, minha maior incentivadora para a concretização desse e de muitos outros objetivos;

Ao meu irmão Emílio, brilhante professor de língua portuguesa, que com todo carinho e dedicação, revisou este trabalho;

Ao meu noivo Cauê, pelo apoio, incentivo e principalmente compreensão com as dificuldades e privações inerentes e necessárias à conclusão do mestrado;

Ao meu pai José, à Magda e à minha irmã Estela, que acompanharam essa longa caminhada, sempre me apoiando.

Aos meus eternos mestres da graduação e incentivadores da minha escolha pela carreira acadêmica, professor Dr. Jorge João Marques de Oliveira e professor Dr. Fernando Frederico de Almeida Junior.

Ao meu orientador, prof. Dr. Edinilson Donisete Machado, pela atenção sempre despendida, e também pelo exemplo de vida acadêmica e profissional irreparáveis;

A todos os professores do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da UENP, pelos valiosos ensinamentos.

Aos queridos colegas da XI Turma, pelos maravilhosos e inesquecíveis momentos, que sempre me deram força para continuar essa grande jornada acadêmica.

À tão querida Natalina, pela disponibilidade e atenção de sempre.

A aprovação do presente trabalho não significará o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora ou da Universidade Estadual do Norte do Paraná à ideologia que o fundamenta ou que nele é exposta.

A ingenuidade ou a indiferença ao conteúdo dos enunciados com que os legisladores constituintes lançam a regra “A educação é direito de todos” lembramos aquela Constituição espanhola em que se decretava que todos os espanhóis seriam, desde aquele momento, “Buenos”. A educação somente pode ser direito de todos se há escolas em número suficiente e se ninguém é excluído delas; portanto, se há direito público subjetivo à educação o Estado pode e tem de entregar a prestação educacional. Fora daí, é iludir o povo com artigos de Constituição ou de leis. Resolver o problema da educação não é fazer leis, ainda que excelentes: é abrir escolas, tendo professores e admitindo alunos.

GIACHINI, Emanuele. *Educação básica e sua efetividade por meio das políticas públicas e da gestão democrática*. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho-PR, 2016.

RESUMO

O estudo integra a linha de pesquisa “*Estado e Responsabilidade: questões críticas*” do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade Estadual Norte do Paraná - UENP. O presente trabalho tem como objetivo analisar os desafios da Administração Pública e de toda a sociedade em busca da efetivação da educação básica, no Estado Constitucional Contemporâneo. Parte-se do direito à educação como promotor do conhecimento básico no qual se desenvolverão as habilidades, as competências, a autonomia e o direito à igualdade de oportunidades, especialmente diante da nova conformação do Estado, em que o conhecimento passou a ter valor imprescindível para o desenvolvimento dos indivíduos e da própria sociedade, a educação torna-se instrumento essencial para o desenvolvimento, reduzindo as desigualdades sociais e efetivando a democracia. Verifica que, passados mais de duas décadas da promulgação da Carta de 1988, apesar dos avanços, as políticas públicas educacionais ainda não são aptas a efetivar esse direito social de forma satisfatória. Utilizando-se de pesquisa jurisprudencial, bibliográfica e documental, o estudo verifica, ainda, o papel do Poder Judiciário diante da não concretização do direito à educação básica, bem como o papel dos demais agentes envolvidos. Conclui que a realização de políticas públicas promotoras de uma educação substancial e a gestão democrática, mostram-se imprescindíveis à efetivação e à qualificação da educação básica.

Palavras-chave: educação básica - políticas públicas - gestão democrática - qualificação da educação

GIACHINI, Emanuele. *Basic education and its effectiveness through public policy and democratic management*. Thesis (Master of Juridical Science) – University of Northern Paraná, Jacarezinho-PR, 2016.

ABSTRACT

The study integrates the line of research "State Responsibility: critical issues" of the Master's Program in Legal Science from the State University of North Paraná - UENP. This study aims to analyze the challenges of public administration and the whole society in the pursuit of effectiveness of basic education in the constitutional state Contemporary. a part-of the right to education as promoter of basic knowledge on which to develop the skills, competencies, autonomy and the right to equal opportunities, especially on the new conformation of the State in which the knowledge has to have essential value for the development of individuals and society itself, education becomes an essential tool for development, reducing social inequalities and effecting democracy. It notes that, after more than two decades of promulgation of the 1988 Constitution, despite advances, educational policies are not yet able to carry out this social right satisfactorily. Using the case law, bibliographical and documentary research, the study finds, also, the role of the judiciary before the non realization of the right to basic education, and the role of other stakeholders. It concludes that the implementation of public policies that promote a substantial education and democratic management, appear essential to the performance and qualification of basic education

Keywords: basic education - public policy - democratic management - education qualification

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SUAS PERSPECTIVAS....	11
1.1 Direitos Fundamentais Sociais E Seu Reconhecimento	11
1.2 O Direito Social à Educação e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e sua Autonomia	18
1.3 A Educação como Instrumento para o Exercício da Cidadania: Uma Análise Democrática	27
1.4 Dever da Família: o papel dos pais na educação perante a CF e o ECA.....	40
2 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO ENTRE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL E OBSTÁCULO À REALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS	46
2.1 Política Social e Educação	46
2.2 Do Processo de Formação das Políticas Públicas	50
2.3 Evolução das Políticas Públicas Educacionais no Brasil.....	55
2.4 Da (Não) Judicialização das Políticas Públicas.....	61
2.4.1 Caso prático de atuação do Judiciário ante a ausência de uma política pública efetiva: a falta de vaga em creche municipal de Canoas/RS	68
3 A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO	72
3.1 Democracia E Participação	72
3.2 Os Planos de Educação e a Participação	76
3.3 A Participação como um Direito e Fator de Qualificação das Políticas	83
3.4 Gestão Democrática no Ambiente Escolar.....	85
3.4.1 Os componentes da gestão democrática	87
3.4.2 Princípios dos processos participativos.....	90
3.5 A Construção de Processos Participativos.....	91
CONCLUSÃO.....	94
REFERÊNCIAS.....	98

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto o direito fundamental à educação básica, sua evolução legislativa e sua efetividade, tendo em vista ser considerado um direito fundamental e, em decorrência disso, dever ser concretizado, da melhor forma possível, mediante políticas públicas e uma gestão democrática, deixando, em última *ratio*, para a via judicial. Aprofunda-se o tema visando à máxima efetividade do direito fundamental à educação básica e os desafios enfrentados no Estado Constitucional contemporâneo.

Nesse sentido, aborda-se o direito fundamental à educação cujo conteúdo e objeto dependem da atuação positiva e conjunta do Estado e da família. De outra parte, afirmar-se-á a necessidade de se possuir uma visão do direito educacional, não somente no aspecto da garantia de acesso ao sistema público e gratuito, mas também no sentido de contribuir com a qualificação desse sistema de ensino. Sustenta-se a ideia de efetivar-se uma educação que atenda os objetivos expressos na Constituição, que são, “o pleno desenvolvimento da pessoa”, “seu preparo para o exercício da cidadania” e sua “qualificação para o trabalho”.

Isso implica adotar políticas públicas educacionais capazes de garantir o acesso e a efetivação de um aprendizado que resulte em autonomia individual, fundada no princípio da liberdade e do respeito à dignidade da pessoa humana, através da democratização e da participação ativa dos envolvidos. De outro lado, o direito à educação, quando garantido, passa a ser um dos principais instrumentos de emancipação intelectual dos indivíduos, sendo capaz de habilitá-los à participação política livre e consciente, viabilizando a democracia participativa.

Tudo isso utilizando uma releitura das ações e omissões do Estado - Administração Pública - na execução dos deveres prestacionais e na garantia da efetividade dos direitos sociais com relação ao direito em tela, bem como destacando o importante papel da família na educação dos filhos.

Inicialmente, procede-se à conformação conceitual da educação como direito fundamental, uma vez que esta representa o núcleo das questões abordadas neste estudo, com a finalidade de compreender e justificar sua fundamentalidade no Estado Constitucional contemporâneo, com ênfase à educação básica. Espera-se da escola pública que ela seja para todos e que realmente contribua na efetivação desse direito. Aborda-se o alcance contido na norma constitucional que consagra o

direito à educação como direito subjetivo público, bem como a posição doutrinária majoritária em sede de direito à educação. Colocam-se em evidência os objetivos constitucionais do direito à educação, como desenvolvimento da pessoa e de sua autonomia, como instrumento para o exercício da cidadania, para a qualificação para o trabalho e como dever fundamental. Destaca-se que o direito à educação passa a ser um dos principais instrumentos de emancipação intelectual dos indivíduos, sendo capaz de habilitá-los à participação política livre e consciente, viabilizando, assim, a democracia participativa.

Para que se obtenha uma escola que efetivamente cumpra com o que foi proposto pela Constituição Federal, políticas públicas são lançadas, como forma de fazer com que o comando legal atinja o seu objetivo. Assim, no segundo capítulo, analisa-se as políticas públicas existentes na área educacional e a necessidade de realização das mesmas, como uma ponte que liga as determinações e objetivos legais com a realidade local. Tais políticas têm uma ligação direta com a escola, posto que esta é o *locus* onde a realidade que necessita ser atingida se apresenta. Logo, toda escola sofre os reflexos advindos das políticas públicas educacionais, quer direta ou indiretamente.

É nesse contexto que se ressalta o papel do Estado - sem excluir a responsabilidade da família - e a necessidade de se possuir uma visão do direito educacional enquanto garantia de acesso ao sistema público e gratuito, bem como sob a ótica da qualificação do sistema de ensino pela gestão democrática e da participação efetiva das partes envolvidas. Isso implica adotar políticas públicas educacionais capazes de garantir esse direito. A política pública deve fortalecer sistemas educacionais inclusivos em todas as etapas, viabilizando acesso pleno à educação básica obrigatória e gratuita.

No terceiro capítulo aborda-se a questão da gestão democrática da educação, a participação nos planos de educação, como um direito e fator que qualifica as políticas públicas, à medida que, por meio de processos participativos, a identificação do problema local se torna mais fácil, e as políticas públicas podem ser elaboradas de acordo com as necessidades específicas, além de um efetivo acompanhamento e avaliação dos resultados.

Nesse sentido, o próprio Plano Nacional de Educação (PNE) e, conseqüentemente, os planos estaduais, distrital, e municipais ultrapassam os

planos plurianuais de governo. Exigem articulações institucionais e participação social para sua elaboração ou adequação, seu acompanhamento e avaliação.

Por meio de uma sociedade civil organizada, é preciso vivenciar uma transição ativa e ideológica, negando essa postura social passiva, decorrente de um estado tradicionalmente paternalista, e avançar para um diálogo e uma atuação conjunta entre Estado e sociedade.

Assim, o objetivo do presente trabalho é defender a efetivação da educação básica de qualidade, por meio da realização de políticas públicas que deem resultados satisfatórios, com a participação e acompanhamento do povo em todo o processo.

1 DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SUAS PERSPECTIVAS

1.1 Direitos fundamentais sociais e seu reconhecimento

Os Direitos Humanos Fundamentais são essenciais a todos os cidadãos. A consolidação desses direitos como normas obrigatórias é fruto de um longo processo histórico, sendo incontestável a importância que assumiram.

O processo de reconhecimentos dos direitos fundamentais coincide com o movimento constitucionalista, que almejava a garantia dos direitos naturais do homem em textos constitucionais. Acerca do processo de reconhecimento dos direitos de defesa (primeira dimensão) em consonância com os movimentos constitucionalista afirma Sarmiento:

Os direitos fundamentais da primeira dimensão foram aqueles engendrados dentro do paradigma do Estado liberal clássico, os denominados direitos de defesa que encontra nos direitos civis e políticos sua expressão mais comum. Nesta quadra da história do Direito constitucional, os direitos fundamentais atuavam exclusivamente como direitos de defesa do indivíduo frente ao arbítrio do Poder político. À Constituição cabia apenas prever os direitos individuais, como o direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, à liberdade da atividade econômica, etc., e a organização do exercício do poder político, estabelecendo, desta forma, uma rígida separação entre o espaço da sociedade civil e a do Estado.(2006, p.12)

Norberto Bobbio, em célebre obra, ressalta que a afirmação dos direitos do homem deriva de uma radical mudança de perspectiva, característica marcante da formação do Estado moderno:

No plano histórico sustento que a afirmação dos direitos do homem deriva de uma radical mudança de perspectiva, característica da formação do estado moderno, na representação da relação política, ou seja, na relação Estado/cidadão ou soberano/súdito: relação que é encarada, cada vez mais, do ponto de vista dos direitos dos cidadãos não mais súditos, e não do ponto de vista do direito do soberano, em correspondência com a visão individualista da sociedade (...) no início da idade moderna. (BOBBIO, 2004, p. 24)

A importância que os direitos fundamentais assumiram é algo incontestável. No brotar do constitucionalismo, cujas origens remontam ao século XVII/XVIII, direitos fundamentais (nesse período falava-se em “direitos do homem”¹) e

¹ Muito se discute acerca do conceito de “direitos do homem” ou “direitos humanos” e “direitos fundamentais”. São parecidos, mas não se confundem. Ingo Wolfgang Sarlet, valendo-se dos ensinamentos do jurista Pérez Luño, explica muito bem essa questão. Destaca que “o critério mais adequado para determinar a diferenciação entre ambas as categorias é o da concreção positiva, uma vez que o termo “direitos humanos” se revelou conceito de contornos mais amplos e imprecisos que a noção de direitos fundamentais, de tal sorte que estes possuem sentido mais preciso e restrito, na

constituição estavam umbilicalmente ligados. Nasceu, então, a ideia de que o Estado² deve servir aos cidadãos, garantindo-lhes direitos básicos, para que se tenha uma vida digna. Esse foi o ponto fulcral do desenvolvimento dos direitos fundamentais, que ao longo do tempo se tornaram positivados nas constituições nacionais.

Essas ideias tiveram decisiva influência sobre a Declaração de Direitos de Virgínia, de 1776, e sobre a Declaração Francesa, de 1789.

Conforme salienta Hartmut Maurer, a Virgínia Bill of Rights, votado em 12 de junho de 1776, foi a primeira declaração de direitos fundamentais de enformação moderna. Essa declaração estava diretamente ligada à separação das colônias norte-americanas da metrópole inglesa e à fundação dos Estados Unidos da América (A declaração de independência americana veio em 4 de julho de 1776). Destaca o autor que

“o Bill of Rights iniciava com a proposição que todas as pessoas, por natureza, são igualmente livres e independentes e possuem direitos inatos determinados, ou seja, o direito à vida e liberdade, o direito de adquirir e conservar propriedade e a possibilidade de aspirar e obter fortuna e segurança (...)”. (MAURER, 2007, p. 15-16)

Mais adiante, com a Revolução Francesa³, foram duras as investidas contra o absolutismo, os privilégios da nobreza e do clero. Assim, sob o lema igualdade, liberdade e fraternidade, foi promovido o conjunto amplo de reformas anti-aristocráticas, que, segundo Luis Roberto Barroso (2009, p.26), incluíram: a)

medida em que constituem o conjunto de direitos e liberdades institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo direito positivo de determinado Estado, tratando-se, portanto, de direitos delimitados espacial e temporalmente, cuja denominação se deve ao seu caráter básico e fundamentador do sistema jurídico do Estado de Direito”. A Eficácia dos Direitos Fundamentais, 11ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 31.

² Conforme destaca Luís Roberto Barroso, “o Estado moderno surge no início do século XVI, ao final da Idade Média, sobre as ruínas do feudalismo. Nasce absolutista, por circunstância e necessidade, com seus monarcas ungidos por direito divino. O poder secular liberta-se progressivamente do poder religioso, mas sem lhe desprezar o potencial de legitimação. (...). Com Jean Bodin e Hobbes, a soberania tem seu centro de gravidade no monarca. Com Locke e a Revolução Inglesa, ela se transfere para o Parlamento. Com Rousseau e as Revoluções Francesa e Americana, o poder soberano passa nominalmente para o povo, uma abstração aristocrático-burguesa que, ao tempo, iria democratizar-se”. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 9.

³ A Revolução Francesa, de 1789, foi a principal expressão política do movimento Iluminista. Esse movimento se desenvolveu no século XVIII, com uma nova visão de mundo, ou seja, uma nova mentalidade, que se contrapunha com a ordem posta até então. Surgia, então, um novo movimento de idéias, que através da razão iria combater a autoridade. Era a luz contra as trevas. Por isso, o século XVIII é também conhecido como o “Século das Luzes”. Eis algumas obras que tratam desse tema: ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro: Zahar, 2006; CASSIRER, Ernst. A filosofia do iluminismo. Campinas: Unicamp, 1992; ROUANET, Sergio Paulo. As razões do iluminismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

abolição do sistema feudal; b) promulgação da Declaração dos Direitos do Homem e Cidadão; c) elaboração de uma nova Constituição, concluída em 1791; d) denominada constituição civil do clero. Essa primeira fase da revolução, que consumou com o antigo regime, foi de 1789 a 1792. Nesse ponto, precisas são as palavras de Hartmut Maurer:

A Revolução Francesa dirigiu-se, pois também, primariamente, contra a ordem feudal estamental com seus privilégios para a nobreza e o clero. Seu objetivo era a produção de uma sociedade burguesa orientada na liberdade e igualdade de todas as pessoas. Sobre essa base pôde e teve de ser eliminada, então também, a ordem de domínio estatal até agora, a monarquia absoluta. (MAURER, 2007, p. 17)

A declaração francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, em que pese ter sido posterior à de 1776, foi a mais influente tendo em vista a França ser o principal centro irradiador das ideias na época. Garantiu os direitos fundamentais de primeira dimensão, entre eles o direito à igualdade, à liberdade, à propriedade, à segurança e à liberdade religiosa. Para Carvalho (2005, p. 9) os direitos civis têm, como pedra de toque, a liberdade individual que sugere:

[...] a garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular. São direitos cuja garantia se baseia na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos. São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo.

A partir dessa Revolução, que, como se vê, promoveu uma eficaz e profunda ruptura com o antigo regime – absolutista -, as declarações de direitos têm sido um traço marcante do constitucionalismo. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho,

a opressão absolutista foi a causa próxima do surgimento das Declarações. Destas a primeira foi a do Estado da Virgínia, votada em junho de 1776, que serviu de modelo para as demais na América do Norte embora a mais conhecida e influente seja a dos "Direitos do Homem e do Cidadão", editada em 1789 pela Revolução Francesa. (FERREIRA FILHO, 1999, p. 281)

Com isso, desencadeou-se um processo de reconhecimento das novas exigências econômicas e sociais, que, em pouco tempo, se espalhou por toda a Europa.

Como é possível entender-se, pelo que se escreveu até então, os direitos fundamentais passaram por inúmeras transformações ao longo da história. Como explica Ingo Wolfgang Sarlet,

costuma-se, nesse contexto marcado pela autêntica mutação histórica experimentada pelos direitos fundamentais, falar da existência de três gerações de direitos, havendo, inclusive, quem defenda a existência de uma quarta e até uma quinta e sexta gerações. (SARLET, 2010, p. 45)

O termo “gerações” é severamente criticado pela doutrina, sob o argumento de que a expressão pode ensejar a falsa impressão de uma substituição gradativa de uma geração por outra. Atualmente, ganha cada vez mais força o termo “dimensões”.

Nesse sentido, Ingo Sarlet salienta que

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 (...). (SARLET, 2010, p. 45)

Dessa forma, muitos doutrinadores⁴ preferem adotar o termo “dimensões” dos direitos fundamentais, mas é importante salientar que essa discussão é única e exclusivamente terminológica. Quanto ao conteúdo desses direitos – sejam eles chamados de “gerações” ou “dimensões” – há um consenso. No presente trabalho, opta-se por adotar o termo “dimensões”.

Quanto ao conteúdo, os direitos fundamentais foram classificados em dimensões, tendo como base a ordem cronológica em que foram reconhecidos constitucionalmente. Tradicionalmente, esses direitos são divididos em três dimensões (já se fala em quarta e quinta dimensão⁵), que significam a conquista da liberdade, igualdade e fraternidade.

Nesse ponto, Alexandre de Moraes (2010, p.31) destaca voto do Ministro Celso de Mello, quando do julgamento do MS nº 22.164/SP, julgado em 1995:

(...) enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos

⁴ Para exemplificar, destacam-se alguns doutrinadores que optam pelo termo “dimensões”: Ingo Wolfgang Sarlet, *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*; Jairo Schäfer, *Classificação dos Direitos Fundamentais*; Bruno Galindo, *Direitos Fundamentais: análise de sua concretização constitucional*; entre outros

⁵ A quarta dimensão dos direitos fundamentais, que ainda aguarda sua consagração no direito internacional e nas ordens constitucionais internas, é composta, segundo Paulo Bonavides, pelos direitos à democracia (no caso, a democracia direta) e à informação, bem como pelo direito ao pluralismo. O de quinta dimensão, por sua vez, também defendida por Bonavides, faz referência ao direito à paz. Esse direito integra os de terceira dimensão, mas conforme o referido autor, o direito à paz merece um tratamento de destaque. É um posicionamento isolado, sem grande desenvolvimento por parte da doutrina. SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, pp. 50-51.

genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no progresso de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos dos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade (grifou-se).

Os direitos de segunda dimensão surgiram com as pressões decorrentes da industrialização, crescimento populacional, bem como das disparidades sociais existentes. O descaso com os problemas sociais geraram reivindicações, forçando o Estado a um papel mais ativo na realização de uma justiça social.

Esse contexto de reivindicação foi essencial para que os direitos sociais pudessem ganhar espaço no rol dos direitos fundamentais.

Há, sem dúvida, direitos sociais que são antes poderes de agir. É o caso do direito ao lazer. Mas assim mesmo quando a eles se referem, as constituições tendem a encará-los pelo prisma do dever do Estado, portanto, como poderes de exigir prestação concreta por parte deste (FERREIRA FILHO, 2009, p. 50).

O surgimento do Estado Social⁶, em contraposição ao então vigente Estado liberal, que tinha como principal preocupação a garantia das liberdades individuais, deu novo sentido/feição às Constituições, implicando na inserção de uma nova espécie de direitos dentre as normas constitucionais.

A partir desse momento, as normas deixaram de ter um caráter meramente protetivo do indivíduo contra as ingerências estatais em sua esfera jurídica, para adquirir uma natureza exigente de condutas do Estado. Este deixa, assim, de ter um papel meramente passivo, do *laissez faire*⁷, para assumir uma postura ativa, sendo-lhe atribuídas novas funções.

Sobre a origem dos direitos sociais, afirma Bonavides (2007, p.565):

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

⁶ Nas lições de Manuel García-Pelayo, “o Estado Social significa, historicamente, a tentativa de adaptação do Estado tradicional (pelo que entendemos, neste caso, o Estado Liberal Burguês) às condições sociais da civilização industrial e pós-industrial, com seus novos e complexos problemas, mas também com suas grandes possibilidades técnicas, econômicas e organizativas para enfrentá-los. Não devemos ver as medidas criadas para permitir tal adaptação como algo totalmente novo, mas como uma mudança qualitativa de tendências surgidas no século XIX e princípios do XX para regular, naquele momento, aspectos parciais da sociedade, regulação que passa, na atualidade, por um processo de generalização, integração e sistematização”. As Transformações do Estado Contemporâneo. Tradução: Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 7.

⁷ Esse termo é parte da expressão francesa “laissez faire, laissez aller, laissez passer”, que significa “deixai fazer, deixai ir, deixai passar”. “Laissez-faire é hoje expressão-símbolo do liberalismo econômico, na versão mais pura do capitalismo, de que o mercado deve funcionar livremente, sem interferência. Esta filosofia tornou-se dominante nos Estados Unidos e nos países ricos da Europa durante o final do século XIX até o início do século XX”. Origem: Wikipedia. Acesso em 03/05/2016.

muito rica e aberta à participação criativa e à valoração 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 plenitude.

O mesmo autor ainda afirma que os direitos sociais já nasceram ligados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois que são sua própria razão de ser (Bonavides, 2007, p.564).

Nesse contexto, as Constituições passaram a abordar não apenas os direitos individuais, que buscavam minimizar a atuação estatal na esfera particular dos indivíduos, mas também os direitos sociais, que se constituíam, predominantemente, em garantias que exigiam condutas estatais positivas. No âmbito do Estado Social, as normas constitucionais passaram a traduzir programas de ação para os Estados, buscando assim o bem-estar social e dando uma feição dirigente às Constituições, no sentido de orientar a atividade estatal.

Ingo Wolfgang Sarlet explica que:

Estes direitos fundamentais, que embrionária e isoladamente já haviam sido contemplados nas Constituições Francesas de 1793 e 1848, na Constituição Brasileira de 1824 e na Constituição Alemã de 1849 (que não chegou a entrar efetivamente em vigor, caracterizam-se, ainda hoje, por outorgarem aos indivíduos direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc., revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas, utilizando-se a formulação preferida na doutrina francesa. É, contudo, no século XX, de modo especial nas Constituições do segundo pós-guerra, que estes novos direitos fundamentais acabaram sendo consagrados em um número significativo de Constituições, além de serem objetos de diversos pactos internacionais. (SARLET, 2010, p. 47-48)

Em outras palavras, nesta segunda dimensão dos direitos fundamentais, diferentemente da concepção liberal, de cunho individualista, o Estado passa a intervir na sociedade, no intuito de criar as condições materiais que foram suprimidas pelo formalismo estrito da liberdade.

José Afonso da Silva conceitua esses direitos da seguinte forma:

são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. (SILVA, 2009, p. 286)

Com essa nova perspectiva, as primeiras declarações solenes foram: Constituição Mexicana (1917), a de Weimar (1919), e a Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado (1918). Surge, então, o que se chama de

Constitucionalismo Social, ou seja, o Estado passa a interferir diretamente na ordem econômica e social, a fim de solucionar, através de prestações positivas, os problemas do homem moderno.

Dentre todas, a Constituição mais influente na garantia dos Direitos Sociais foi a Constituição alemã, de *Weimar*, de 14 de agosto de 1919, que assegurava a educação primária e gratuita para toda a população, sistema de seguridade social, condições para a preservação da saúde e capacidade para o trabalho (BREGA FILHO, 2002, p. 15).

A Constituição de Weimar, de 11 de agosto de 1919, bem como a Constituição Mexicana, de 05 de fevereiro de 1917, representam um importante marco na consolidação dos direitos sociais, rompendo, dessa forma, com a tradição liberal burguesa até então vigente.

Robert Alexy, fazendo referência à Carta alemã destaca:

com isso, é abandonada a tradição liberal burguesa, segundo a qual direitos fundamentais, só ou, pelo menos, em primeiro lugar, são direitos de defesa do cidadão contra o estado. Para o asseguramento da liberdade individual associam-se a participação política e social e o asseguramento social. O sistema dos direitos fundamentais é ampliado em um sistema amplo de uma ordem social justa. (ALEXY, 2011, p. 98)

Assim, inicia-se a concretização do Welfare State (Estado do Bem-Estar Social. Também chamado de Estado Providência). Isso significou, se reitera, o compromisso com o social.

No Brasil, a Constituição de 1934 foi a primeira a inscrever um título sobre a ordem econômica e social, sob forte influência da Constituição de Weimar. No seu preâmbulo fazia a seguinte referência: “Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte”.

Desde então, todas as constituições brasileiras trataram dos direitos sociais. Nesse ponto, Denise Souza Costa destaca a importância da carta de 1934 para os direitos sociais:

A Carta Constitucional de 1934, por sua vez, influenciada pela Carta Constitucional de Weimar, inaugura, com a nova Declaração de Direitos, o Estado social brasileiro com a inserção de títulos relativos à ordem econômica e social, à família, à educação e à cultura, enfim, à positivação de direitos sociais. (COSTA, p. 24)

Com a Constituição de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”, os direitos sociais⁸ ganham uma atenção especial. O constituinte resolveu, por bem, dedicar um capítulo próprio para esses direitos de segunda dimensão, é o capítulo II do título II, estabelecendo, no artigo 6º, que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

José Afonso da Silva, por seu turno, agrupa os direitos sociais elencados na Constituição de 1988 da seguinte forma:

a) direitos sociais relativos ao trabalhador; b) direitos sociais relativos à seguridade, compreendendo os direitos à saúde, à previdência e assistência social; c) direitos sociais relativos à educação e à cultura; d) direito social relativo à família, criança, adolescente e idoso; e) direitos sociais relativos ao meio ambiente.(SILVA, 2009, p. 287)

Essa é uma classificação didática, que mostra o caráter dirigente de nossa Constituição, orientando a atuação estatal. A implementação desses direitos sociais, acima elencados, torna-se imprescindível para a promoção do bem-estar social e da melhoria da qualidade de vida de todos.

Assim, o constitucionalismo clássico, marcado pela indiferença às questões sociais, é superado por um constitucionalismo provido de instrumentos hábeis a concretizar os direitos fundamentais, como o direito à educação, abordado a seguir.

1.2 O Direito social à educação e o princípio da dignidade da pessoa humana e sua autonomia

O conceito de dignidade humana não é algo contemporâneo. É tema corriqueiro em debates e pesquisas de longo período. Contudo, o princípio da dignidade da pessoa humana⁹ é um dos mais importantes do Estado Democrático de Direito, sendo o principal fundamento do Estado Constitucional contemporâneo¹⁰,

⁸ Também é importante destacar que o Brasil, no plano do direito internacional, foi signatário de alguns tratados que reconhecem os direitos sociais como direitos humanos fundamentais, a exemplo da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), Protocolo de São Salvador (1988) adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) e o Pacto de São José da Costa Rica.

⁹ SARLET (2008, p. 43) leciona que a dignidade “compreendida como qualidade integrante e irrenunciável da própria condição humana, pode (e deve) ser reconhecida, respeitada, promovida e protegida, não podendo, contudo (no sentido ora empregado) ser criada, concedida ou retirada (embora possa ser violada), já que existe em cada ser humano como algo que lhe é inerente.”

¹⁰ A propósito, Bonavides (2003, p. 39), ao tratar do tema, afirma que: “O substrato do Estado Constitucional contemporâneo é possível visualizá-lo assim nos direitos fundamentais e na justiça e nos princípios. De seu conjunto se infere um valor supremo que governa a teleologia da Sociedade e

até porque é dele que derivam todos os outros direitos fundamentais, que são objetos de tutela do atual Estado Constitucional.

Para que a pessoa humana possa ter dignidade¹¹ requer lhe sejam assegurados, como um mínimo necessário, todos os direitos sociais previstos constitucionalmente, entre eles, o direito à educação.

A Constituição de 1988 consagra o direito à educação como direito público subjetivo¹², o que vale dizer que trata-se de uma garantia constitucional que alcança a sociedade em sua universalidade, sem restrições, ao menos jurídicas, quanto à sua aplicação.

Ainda, o direito à educação passou a ser articulado com os princípios fundamentais do próprio Estado: a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Alexy esclarece: "[...] o conceito de dignidade humana pode ser expresso por meio de um feixe de condições concretas, que devam estar (ou não podem estar) presentes para que a dignidade da pessoa humana seja garantida." (2008, p.355).

A vida digna é aquela onde estão presentes valores essenciais para o desenvolvimento pleno da pessoa. Para isso, é necessário que esse conjunto de necessidades individuais, que configuram-se nos direitos sociais, sejam devidamente garantidos pelo Estado.¹³

A própria Constituição de 1988, em seu artigo 1º, direciona-se no sentido de implementação da dignidade no meio social, ao elevar a dignidade humana a fundamento da República, na busca de uma sociedade livre, justa e solidária. Além disso, pode-se verificar a coexistência dos princípios da liberdade e da igualdade,

do Direito, em derradeira instância: o princípio da dignidade da pessoa humana." A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, inciso III, consagrou a dignidade da pessoa humana como um dos principais fundamentos da nossa República.

¹¹ A dignidade da pessoa humana possui uma dupla dimensão, a de princípio constitucional e a axiológica. Como leciona Ingo Sarlet (2008, p. 71), a dimensão axiológica da dignidade humana não se confunde e nem exclui sua normatividade na condição de princípio jurídico constitucional. Note-se que a dignidade da pessoa humana é ao mesmo tempo um valor (dimensão axiológica) e uma norma (dimensão deontológica), assumindo na maioria das vezes a forma de princípio jurídico, mas, eventualmente, de regra jurídica.

¹² Art. 208 (omissis) § 1.º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

¹³ Desse modo, a categoria dignidade pode ser compreendida como qualidade daquele que é digno, superior, merecedor de respeito e de consideração. A dignidade humana não pode ser mensurada em valor monetário, não pode ser substituída por qualquer outra coisa. Apesar disso, há dificuldade em se dar uma densidade jurídica ao conceito de dignidade humana. Qual seria o conteúdo? Sem dúvida, respeito à vida, à integridade física e psíquica, à consciência, à intimidade, ao direito de ir e vir, à liberdade de expressão, de pensamento, de criação, de associação, de opinião, entre outros. Nesse contexto, a pessoa identifica-se como um ser que concentra valores morais. Portanto, para realizar-se como um ser moral, deve estar voltada para seu crescimento nos âmbitos intelectual, cultural e espiritual.

em idêntica hierarquia dentro do ordenamento jurídico, devendo ambos ser interpretados e aplicados tomando como norte a dignidade humana.

Para Luiz Alberto David Araújo, sendo um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, a dignidade humana é “um dos princípios constitucionais que orientam a construção e a interpretação do sistema jurídico brasileiro.” (2000, p.102).

Barroso ainda afirma:

De tudo aquilo que já foi dito, fica claro que a dignidade humana é um conceito multifacetado, que está presente na religião, na filosofia, na política e no direito. Há um razoável consenso de que ela constitui um valor fundamental subjacente às democracias constitucionais de modo geral, mesmo quando não expressamente prevista nas suas constituições. (2013, p.63).

E complementa: “Como um valor fundamental que é também um princípio constitucional, a dignidade da pessoa humana funciona tanto como justificção moral quanto como fundamento jurídico-normativo dos direitos fundamentais.” (2013, p.64).

Para Ingo Wolfgang Sarlet:

É justamente neste sentido que assume particular relevância a constatação de que a dignidade da pessoa humana é simultaneamente limite e tarefa dos poderes estatais. Na condição de limite da atividade dos poderes público, a dignidade é necessariamente algo que pertence a cada um e que não pode ser perdido ou alienado, porquanto, deixando de existir, não haveria mais limite a ser respeitado (considerando o elemento fixo e imutável da dignidade). Como tarefa imposta ao Estado, a dignidade da pessoa humana reclama que este guie as suas ações tanto no sentido de preservar a dignidade existente ou até mesmo de criar condições que possibilitem o pleno exercício da dignidade [...]. (2012, p.102).

Assim, o princípio da dignidade humana é considerado a base de todo o ordenamento jurídico brasileiro, além do que norteia a questão dos direitos fundamentais¹⁴, dos princípios e da justiça. Sendo assim, o princípio da dignidade humana compõe o núcleo essencial do direito à educação.

Assim, a educação como condição essencial à dignidade da pessoa, fundada nos ideais democráticos, deve promover de todas as formas a autonomia dos indivíduos, suscitando e favorecendo, com o desenvolvimento da personalidade e do reconhecimento dos seus direitos, a consciência de suas responsabilidades e de seus deveres¹⁵.

¹⁴ Sarlet defende que a dignidade da pessoa atua simultaneamente como limite dos direitos e limite dos limites, isto é, barreira última contra a atividade restritiva dos direitos fundamentais.

¹⁵ “Somente uma vontade autônoma pode ser considerada como livre, racional e igual e ser responsabilizada por seus atos e escolhas.” (WEBER, 2009, p. 237)

Neste sentido, a educação é libertadora (FREIRE, 2008, p.105) em sua essência, pois propicia a liberdade física e a intelectual, contribuindo para desenvolver no indivíduo sua autonomia como forma de dignidade. Assim, pode-se dizer que o elemento nuclear da noção de dignidade da pessoa humana encontra-se na autonomia¹⁶ e no direito de autodeterminação da pessoa, que são imprescindíveis, inclusive, para o exercício da democracia.

A educação, nesse sentido, é muito mais do que alguns léxicos a conceituam.

Ela é a prática contínua e intermitente de se transmitir e receber informações, que se vão construindo com o tempo, por elas sendo o homem influenciado, ao tempo que as influencia, ajudando assim, a desenvolver o meio onde vive e, também, desenvolver-se. (LIMA, 2003, p.2)

O direito à educação é mais amplo que o direito à escola, e que os processos educativos, pois permeia toda a vida das pessoas com diferentes dimensões e fases. O acesso à educação propicia o desenvolvimento de uma sociedade livre, mais justa e mais solidária, isso porque a educação promove o desenvolvimento da personalidade do indivíduo e da cidadania e contribui para construir a identidade social.

Concretizar o direito público subjetivo à educação, é uma forma de garantir um país formado por cidadãos conscientes de seus atos, e esse é o grande desafio do Brasil, pois sem educação, não há cidadão.

Muito embora esteja evidenciado no rol dos direitos sociais – artigo 6.º da Constituição Federal – pode-se dizer que houve um deslocamento do direito à educação para a categoria de direito fundamental, quando o legislador constituinte, atendendo ao reclamo da sociedade, estabeleceu no artigo 208, § 1.º, da Constituição Federal, que o acesso ao ensino obrigatório (este entendido como ensino fundamental, a teor do mesmo artigo, inciso I) e gratuito é direito público subjetivo.

Mais especificamente, o direito à educação tornou-se tão importante quanto o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, todos evidenciados pelo *caput* do artigo 5.º da Carta Magna, tendo como

¹⁶ “A dignidade de um ser racional está no fato de poder obedecer à lei que ele mesmo se dá, isto é, a dignidade está na autonomia. Convém salientar que racionalidade, dignidade e autonomia se completam. O homem é o fim em si mesmo e não meio porque é racional. Uma vontade racional obedece a si mesma e não a uma razão superior. Ora, a liberdade é uma qualificação essencial da racionalidade. Dar-se a lei, isto é, ser livre, requer o uso da razão. Aí está a dignidade. Esta é devido à sua racionalidade. Em questões morais a supremacia é de nossa razão prática. Homem como fim em si mesmo é aquele que se dá a própria lei. É essa autonomia que lhe confere dignidade.” (WEBER, 2009, p. 246).

consequencia a possibilidade de demanda independentemente de qualquer política pública que o evidencie. (LIMA, 2003, p.29-30).

Segundo a legislação brasileira, o direito à educação engloba o país, o Estado, a comunidade em geral e os próprios educandos, mas é obrigação do Estado garantir esse direito, inclusive quando o assunto é qualidade. Portanto, a qualidade é também uma das facetas do direito à educação e que requer uma ação positiva do Estado.

Ainda, em relação ao direito à educação, identifica-se uma dupla dimensão no seu conteúdo em dignidade. A primeira é a capacidade individual de reconhecer e exigir a proteção da sua dignidade, vista como qualidade intrínseca da pessoa, que não pode ser concedida nem retirada, podendo porém, ser violada. A segunda dimensão seria a de reconhecer e respeitar a dignidade do outro, inserido dentro da sociedade, como cidadão de um Estado social democrático, uma vez que todos têm dignidade, e sua preservação é condição da democracia¹⁷. O despertar desta consciência está diretamente ligado à educação, sua fundamentalidade como direito constitucional e seu conteúdo em dignidade, cujo elemento nuclear é a autonomia da pessoa, esta que, uma vez entendida como autodeterminação da vontade, constitui-se, assim, no princípio mais elementar da democracia moderna.

Devido à importância fundamental que o direito à educação representa para a sociedade, foi necessário alçá-lo ao núcleo imutável da Constituição, reconhecendo-o como direito fundamental.

Ainda:

Em se tratando, portanto, de direito subjetivo, tem-se-no como uma faculdade de obrigar, isto é, o credor (cidadão) tem o direito de exigir do devedor (Estado) o cumprimento da obrigação, sendo certo que a coação, no caso, far-se-á através do próprio Estado, pela sua funcional jurisdicional (Poder Judiciário), que se incumbirá de interpretar a norma constitucional, no tocante à educação básica, como determina a Carta Magna vigente. (LIMA, 2003, p.30).

A educação promove a visão de mundo das pessoas, de uma forma a que superem a intolerância, o desrespeito, o preconceito e a discriminação, sendo também, ferramenta para a inclusão social.

Nesse sentido, Claudinei J.Gottens (2012, p.48) afirma:

¹⁷ Sobre esta dimensão da dignidade, Peter Häberle refere que “a respeito da ética comunicativa: ‘cada um é responsável pelo reconhecimento da dignidade do outro’, o que implica uma espécie de ‘efeito de irradiação’ (*Drittwirkung*), situado no contexto da dignidade humana considerada como ‘base de cada comunidade solidária’.” (HÄBERLE, In SARLET (Org), 2009, p. 49)

Denota-se, da letra normativa, que a Constituição erigiu o princípio da universalidade como orientador do direito à educação, consistindo em direito de todos frente ao Estado, estabelecendo, também, o fim que deve nortear a consecução do ensino, elevando-a ao nível dos direitos fundamentais do homem.

Mas não basta a previsão constitucional desse direito fundamental, e sim que ele seja proporcionado de forma eficaz a todos. “A eficácia máxima dos direitos fundamentais exige que ao definir o conteúdo dos direitos fundamentais, o intérprete aja da forma mais abrangente, ou seja, que mais garanta a eficácia desses direitos.” (BREGA FILHO, 2002, p.64).

A concretização desses direitos, nem sempre ocorre de forma efetiva, por falta de um planejamento do Estado, e de políticas públicas eficazes.

Mesmo com a maioria dos direitos incorporados às Constituições nacionais, convivemos, por exemplo, com a falta de atendimento à saúde, de educação de qualidade e de lazer, ou seja, com a exclusão social de milhares de pessoas.

A ausência ou a insuficiência dos direitos sociais, bem como a existência de circunstâncias e arranjos sociais que dificultam o ingresso a esses direitos e à vida digna, criam sérios impedimentos ao exercício de todos os outros direitos fundamentais.

É necessário, portanto, não somente a garantia através leis e regulamentos, mas também a promoção de medidas públicas de realização desses direitos, pois os direitos sociais somente poderão ser realizados por meio das políticas públicas, que fixam de maneira planejada, diretrizes e atitudes da ação do Poder Público perante a sociedade.

Somente assim, haverá a concretização desses direitos de forma eficaz, ou seja, de forma que cumpram os objetivos estabelecidos na lei, que no caso dos direitos sociais, é proporcionar melhores condições de vida aos mais fracos, realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade.

De acordo com GOTEMS (2012, p.59-60), o acesso à educação pode ser considerado um marco divisor de águas, ao apontar a possibilidade de desenvolvimento individual, com base nas capacidades particulares de cada indivíduo, favorecendo o desenvolvimento social.

Por se tratar de um direito social dotado de fundamentalidade, a educação se revela ínsita ao desenvolvimento do homem enquanto ser social e culmina com sua dignificação, razão que impõe analisar o direito à

educação não como uma norma meramente programática, sem eficácia imediata, mas, ao contrário, por se tratar de direito social, é exigível de imediato.

Ainda:

Pese a positivação de ser somente o acesso à educação um direito público subjetivo, a interpretação que melhor garante a efetividade deste direito fundamental, especialmente no atual estágio evolutivo dos direitos desta magnitude, em países ditos periféricos, como é o caso do Brasil, deve caminhar no sentido de que não somente o acesso é direito público subjetivo, estendendo-se a todos os demais deveres estatais relacionados com a educação. Ou seja, as demais obrigações estatais, como as previstas no artigo 208, da Constituição e repetidos no artigo 54, do Estatuto da Criança e do Adolescente, circunscrevem-se no rol das prestações jurifundamentais em favor da sociedade.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394, de 20.12.1996, estabelece, em seu artigo 4.^o¹⁸, o dever do Estado com a educação escolar pública.

O não acesso à educação afeta, num primeiro momento, a própria pessoa e posteriormente a sociedade e o desenvolvimento do país, uma vez que faz com que aumente a grande massa de homens sem qualquer conhecimento, capacidades, habilidades, profissionalização e autonomia, minando o desenvolvimento do Estado e a própria democracia.

Neste diapasão, a exequibilidade do direito à educação encontra-se nas prestações positivas do Poder Público para garantir o acesso dessas pessoas ao seu próprio desenvolvimento pessoal, à sua autonomia e capacidade, através do conhecimento.

¹⁸ Art. 4º. O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
- III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;
- VIII - atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;
- IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Assim, a prestação educacional traduz-se num serviço público essencial não privativo, fundamental para o desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O direito à educação engloba não só o desenvolvimento intelectual (instrução), proporcionado nas escolas pelos professores, mas também a formação ético-moral do ser humano, que se inicia dentro de casa, sendo responsabilidade da família (pais ou responsável). Portanto, seu desiderato é constituir a personalidade do homem de forma completa, aprimorando suas virtudes humanas e intelectuais.

Em raciocínio análogo, Jean Piaget (2007, p. 33) aponta a existência de uma formação intelectual, paralela à formação moral. Dizer que toda pessoa humana tem o direito à educação não se resume a sugerir, tal como o supõe a psicologia individualista do senso comum, que todo indivíduo tem garantido o direito de receber da sociedade a iniciação às tradições culturais e morais. O direito à educação vai mais além. O indivíduo precisa adquirir suas estruturas mentais mais essenciais com uma contribuição exterior, a exigir um certo meio social de formação. Assim, o fator social ou educativo constitui uma condição do desenvolvimento.

Afirmar o direito da pessoa humana à educação, implica uma responsabilidade muito maior que a de assegurar a cada um a possibilidade da leitura, da escrita e do cálculo. Pressupõe a garantia a toda criança do pleno desenvolvimento de suas funções mentais e a aquisição dos conhecimentos, bem como dos valores morais que correspondam ao exercício dessas funções, até a adaptação à vida social atual.

A plena educação assume a obrigação - levando em conta a constituição e as aptidões que distinguem cada indivíduo - de nada destruir ou desperdiçar das possibilidades que o educando encerra e que cabe à sociedade ser a primeira a beneficiar, ao invés de deixar que se dilapidem importantes frações e se sufoquem outras (PIAGET, 2007, p.34).

Regina Muniz (2002, p. 231) sabiamente, afirma a esse respeito:

O homem ignorante não respeita seu semelhante, está acima da lei e não consegue enxergar nada além de si mesmo. A ignorância, a que se refere, não é apenas falta de instrução, mas falta de uma educação solidária, consciente e responsável. Só assim conseguirá assimilar e respeitar os direitos do outro. Aí está, portanto, uma das razões por que a educação está acima de qualquer outro direito social.

Nesse sentido, há que se considerar, ainda, em termos de legislação educacional, os pactos ou acordos internacionais, que ecoam no sistema jurídico interno dos países signatários. Neste sentido, o Pacto Internacional Relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 16 de dezembro de 1996, do qual o Brasil é signatário.

O artigo 13, item 1, do Pacto¹⁹, deixou ainda mais claro, o que estabelece o texto constitucional, reconhecendo o direito de toda pessoa à educação, visando ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade, fortalecendo o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, sendo instrumento de capacitação de todas as pessoas para que possam participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecendo a compreensão, a tolerância e a amizade entre as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promovendo as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. Ainda, reforça que a educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos.

Neste sentido, declara Anna Cândida da Cunha Ferraz (SILVEIRA, SANCHES, COUTO, 2013, p.96):

O direito à educação constitui o meio adequado e necessário para permitir ao cidadão que integre a sociedade à qual pertence e o mundo em que vive. Cabe à educação em geral despertar e reconstruir, no ser humano, o conhecimento integral que envolve os valores prestigiados na sociedade, seus direitos e seus deveres para com outros e para com a ordem social.

A redação da EC 59 prevê em seu artigo 6.º que: “O disposto no inc. I do art. 208 da Constituição Federal deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União.”

Desta forma, é clara a intenção da constituinte de 1988 e todas as demais previsões legais, e alterações feitas por Emendas Constitucionais, ao tratar de forma detalhada o tema da educação, a partir de um ponto de vista que pode ser chamado

¹⁹ ARTIGO 13

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma 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.

de “educação formal”. Formalizar o processo educativo significa estabelecer sua concretização a partir de um ensino escolar estabelecido e institucionalizado pelo Estado, o que o Estado brasileiro realiza basicamente a partir de sua lei de diretrizes e bases da educação nacional.²⁰

A ampla proteção legal ao direito à educação, deve-se ao fato de que ela representa o veículo mais relevante para a formação da pessoa enquanto cidadã.

Neste sentido, visa o desenvolvimento integral da pessoa, sendo, deste modo, de alta relevância social e irrefutável valor constitucional, que deve ser posto em prática, efetivado pelo Estado, ou seja, materializado.

A deficiência educacional pode até comprometer o exercício pleno e consciente do direito de sufrágio. Sem uma formação consciente, o eleitor perde discernimento para eleger os melhores candidatos, além do que se torna mais vulnerável a ingerências indevidas.

Para PIAGET (2007, p. 35), "A escola fica com boa parte da responsabilidade no que diz respeito ao sucesso final ou ao fracasso do indivíduo, na realização de suas próprias possibilidades e em sua adaptação à vida social."

Nessa seara ressaí a relevância da infraestrutura e apoio estatais. O papel do Estado é decisivo para persecução de uma formação adequada.

Contudo, toda essa representação principiológica em relação ao direito à educação, sua organização institucional, o dever do Estado e da família que daí decorre, apesar dos grandes avanços ocorridos, ainda emergem questões cruciais para a real efetivação educacional, como será analisado adiante.

1.3 A educação como instrumento para o exercício da cidadania: uma análise democrática

O Estado Constitucional contemporâneo²¹ assume a responsabilidade de ser o instrumento para a construção de uma sociedade justa, livre e solidária. Nesse contexto, são fundamentos basilares do Estado Democrático de Direito os valores da

²⁰ Conforme Lei 9.394 de 1996, cuja última alteração ocorreu por meio da Lei 12.796 de 2013, que veio a adaptar a sistematicidade da lei de acordo com a alteração realizada pela EC 59, de 2009.

²¹ Cabe ressaltar, que o Estado Constitucional contemporâneo se equivale ao “Estado constitucional da Democracia participativa” referido por Bonavides. “é o Estado onde se busca levar a cabo, em proveito da cidadania/povo e da cidadania/Nação, concretamente dimensionadas, os direitos de justiça, mediante um Constitucionalismo de normas indistintamente designadas como principais, principiológicas ou de princípio. (...) O Estado constitucional assim teorizado tem um traço de extrema universalidade; nele se inserem todos os direitos fundamentais conhecidos, que se concentram no binômio *liberdade e justiça*.” (BONAVIDES, 2003, p.41)

“cidadania”, da “dignidade da pessoa humana” e da “justiça social”.²² Estes objetivos estabelecidos na ordem constitucional serão realizados pelo Estado com ampla participação da sociedade, a qual lhes dá real legitimidade.

Neste cenário, onde o homem migrou do *status* de súdito para cidadão²³, por certo, o direito à educação passa a ser um dos principais instrumentos de emancipação intelectual dos indivíduos, sendo capaz de habilitá-los à participação política livre e consciente. Nesse ponto, em um sistema democrático, a Constituição torna-se o principal instrumento de sustentação do Estado e assim assume posição central no ordenamento jurídico, exercendo um papel de guia condutor da sociedade e do Estado.

No entanto, para que o Estado democrático de direito se realize, a força normativa da Constituição e os direitos fundamentais por ela albergados têm que ser respeitados.

A atual conformação do Estado já superou a acepção estrita do conceito de cidadania definido no Estado liberal, a qual se restringia à ideia de titularidade e gozo de direitos políticos, uma titularidade coletiva identificada na Nação, cuja soberania se assentava no Estado.

Com efeito, esta concepção inicial de cidadania está estritamente ligada à nacionalidade, é uma maneira de definir as relações entre o indivíduo e a coletividade em um determinado território ou Nação. Implica, inclusive, adesão implícita ou explícita aos valores nacionais, e é a posição que o indivíduo ocupa como possuidor de direitos dentro daquela comunidade, como o direito de voto, de elegibilidade, de ocupar uma função, um emprego ou cargo público, estando este mais ligado aos direitos políticos.

²² Outro aspecto que caracteriza a noção de Estado Social Democrático de Direito é estar ele constantemente controlado pela sociedade civil organizada, de forma a expressar posições de governo, que encontram-se em conformidade com uma ordem democrática. Essa democracia abrange muito mais que o simples gesto do “voto”, realizado de tempos em tempos e que, em especial no Brasil - pelo sistema eleitoral que temos – pouco conta em termos de representação. A democracia é, aqui, vista como estando em conformidade com a Constituição. As normas constitucionais expressam valores democráticos e necessitam possuir força normativa suficiente para derrogar toda e qualquer tentativa de abalo nas instituições democráticas.” (MALISKA, 2001, p.55)

²³ A abordagem desse momento histórico referida por Bobbio conclui que o “Estado de Direito é o Estado dos cidadãos”. “É com o nascimento do Estado de Direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista do cidadão. No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos.” Portanto, os direitos subjetivos públicos nascem no Estado de Direito. Na concepção de Estado Constitucional ora proposta, se acrescenta que o Estado Democrático de Direito é o Estado dos cidadãos, uma vez que vai-se desenvolver ao longo deste capítulo a ideia de cidadania ativa proposta por Bobbio. (BOBBIO, 2004, p. 76)

Em uma visão alargada está a cidadania social, que é a prática dos direitos e dos deveres do indivíduo no exercício das liberdades coletivas. Dessa forma, a noção de cidadania individual deixa de ser passiva, como na tradição liberal, e aparece como uma força simbólica capaz de liberar energias sociais de luta possibilitando a criação de condições que abrem caminho a conquistas no campo da cidadania coletiva.

Assim, a ideia contemporânea de cidadania é mais abrangente, pois serve para conduzir o agir social do sujeito, reconhecendo-lhe uma posição de participação sociopolítica mais ativa, a qual se transpõe aos tradicionais mecanismos de participação na vida pública, como a participação eleitoral.

É a partir da teoria de Thomas Marshall (1967, p.76) que se rompe o conceito da clássica tradição liberal de cidadania das revoluções burguesas, ligada apenas aos direitos políticos. Para ele, a cidadania se amplia aos direitos civis e sociais, representando o principal elemento de mudança social nas sociedades industriais do pós-guerra. Dessa forma, autor conceitua a cidadania partindo de seus três elementos constitutivos: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais.

Neste período histórico, a cidadania ampliada para além dos direitos políticos ainda se encontrava imbricada no modelo de Estado Social. É neste momento de transformação do Estado que se identifica a participação política das massas no processo eleitoral, as quais são formadas em decorrência das transformações sociais ocorridas no final do século XIX e início do século XX.

Por meio de uma relação instrumental entre cidadania, poder político e Estado, Marshall faz uma análise das relações entre a cidadania, a sociedade e os órgãos institucionais que garantem o seu exercício, baseado ainda, na concepção Estado-Nação. A titularidade de gozo dos direitos políticos, sociais e civis ainda estava inserida dentro das nações.

Bonavides (2003, p.40) afirma que a soberania nesta concepção de Estado é nacional, enquanto que sob a concepção do Estado Democrático de Direito a soberania passa a ser constitucional, isto é, “a forma mais avançada, ilustrada, fiel e legítima da vontade popular expressa na Lei das leis”²⁴, ou seja, na Constituição.

²⁴ Sobre o tema Bonavides afirma que “soberania constitucional é a soberania dos princípios. Partindo da premissa de que os mais altos princípios radicam na vontade do Povo e da Nação, e que só esta vontade, uma vez traduzida na Constituição, por obra do constituinte, faz a legitimidade dos governos. Sobre a matéria principiológica acrescentávamos, em seguida, versando a natureza

Assim, a soberania passa do Estado (na concepção de Estado-Nação) para a Constituição, que é o poder vivo do povo.

Com a Democracia participativa a soberania passa do Estado para a Constituição, porque a Constituição é o poder vivo do povo, o poder que ele não alienou em nenhuma assembléia ou órgão de representação, o poder que faz as leis, toma as decisões fundamentais e exercita uma vontade que é sua, e não de outrem, porque vontade soberana não se delega senão na forma decadente da intermediação representativa dos corpos que legislam, segundo ponderava Rosseau, com absoluta carência de legitimidade em presença do vulto e significado e importância da matéria sujeita. (Ibidem, p. 44).

Em sintonia com as assertivas expostas, Bobbio (2009, p.197) afirma que os direitos da cidadania são históricos e não se restringem à clássica concepção baseada no Estado-Nação, trazendo uma noção ampliada e global da cidadania do mundo.

Os direitos da cidadania são históricos, pois se revelam a partir da cultura, das tradições e dos costumes de um povo formando a base material da Constituição. Neste novo contexto, identificamos a presença de duas titularidades coletivas, a Nação e a Humanidade.

Para BOBBIO (2009) as novas formas de cidadania devem estender-se de modo a serem exercidas para além do universo restrito dos Estados-Nação. Entende que a forma histórica de Estado-Nação encontra-se ultrapassada, e o desafio atual é desenvolver novas capacidades de ações políticas em nível supranacional, buscando uma nova elaboração de autodeterminação política.

Na reflexão de Hannah Arendt, cidadania é o direito de ter direitos, sendo o primeiro direito humano, do qual derivam todos os demais. O que Hannah Arendt estabelece “é que o processo de asserção dos direitos humanos, enquanto invenção para convivência coletiva, exige um espaço público,” e o pleno acesso a este espaço se dará por meio da cidadania. (LAFER, 2006, p.166)

É certo que, com o advento da globalização, esta noção de cidadania se alargou. No campo do conteúdo ético da educação, o cidadão participante da vida política e social do país precisa ter um nível educacional mais elevado que antes, pois quanto maior for seu nível de conhecimento, maiores serão suas oportunidades de participação na vida social e econômica.

jurídica dos princípios: “Os princípios são a quinta essência dos fundamentos da normatividade constitucional no pensamento jurídico.” (BONAVIDES, 2003, p. 41).

Portanto, os sistemas de ensino precisam preocupar-se com a formação do cidadão de um mundo global, no qual são centrais temas como pluralidade cultural, paz, violência, disparidades sociais, meio ambiente, consumo, saúde, drogas e segurança. É neste sentido que o conceito de cidadania se amplia para além da Nação, pois nas suas relações com o mundo, o cidadão passa a poder agir de forma independente dos estados nacionais.

Assim sendo, é um grande desafio para os sistemas educacionais a formação intelectual de um cidadão, capaz de transformar a sua realidade e conduzir o seu próprio desenvolvimento. É neste momento que a educação básica, compreendendo a educação infantil, o ensino fundamental e o médio, toma maior relevo, pois é sua tarefa essencial o desenvolvimento da capacidade de aprender e de promover a autonomia da pessoa.

Neste cenário, o cidadão passa a ser co-autor e não mais mero espectador das ações do Estado, participa de audiências públicas, fiscaliza e controla a atuação dos agentes públicos e políticos, agindo de acordo com os princípios de responsabilidade, igualdade e respeito.

Esta atuação só se efetiva no contexto de um Estado Democrático²⁵, onde a liberdade não se restringe à liberdade física, mas à liberdade intelectual, na qual o sujeito pode desenvolver a aptidão de formar juízos de valor que o capacitarão a fazer um julgamento e decidir de que modo os valores fundamentais, consagrados na ordem constitucional e na legislação ordinária, devem ser concretizados pelos poderes públicos.

Com isso, o instrumento hábil para que a pessoa atinja este status de cidadania é a educação formal básica somada à educação para uma cidadania ativa referida por Bobbio. Portanto, a educação é um dos elementos indispensáveis para se concretizar a democracia.

Na sociedade contemporânea, diferentes modelos democráticos são identificados, dentre eles a democracia deliberativa ou discursiva, que é aquela afirmada por meio de um processo de decisão sustentado por meio da deliberação dos indivíduos racionais, através de fóruns, debates e negociações, sem abdicar da regra da maioria, das eleições e da divisão dos poderes. Neste modelo, o voto não é

²⁵ “As lutas pelo reconhecimento no Estado de Direito Democrático só possuem força legítima na medida em que todos os grupos tenham acesso à esfera pública, tenham voz ativa e possam articular suas necessidades, e ninguém seja marginalizado ou excluído.” (SOUZA, 2005, p. 106)

suficiente como única legitimação da democracia, que carece também de um certo procedimento ideal, este que seria um ideal de participação compatível com os problemas colocados por uma sociedade pluralista.

Verificam-se então, novas formas de representação política e novos modos de expressão dos interesses sociais. Criam-se espaços de discussão, de negociação, a democracia contemporânea apresenta-se como uma democracia deliberativa, implicando a confrontação de pontos de vista, e como uma democracia participativa, dando aos cidadãos uma influência mais direta sobre a elaboração das escolhas.

Desse modo, este espaço de deliberação, antes situado no parlamento, se desloca e atua de forma paralela e concorrente ao tradicional modelo representativo, formando um espaço que permite assegurar a intervenção direta de vários atores sociais que passam a participar ativamente do jogo político.

Para CHEVALIER (2008, P.224),

a deliberação seria, enquanto racionalização discursiva da decisão, garantia da sua legitimidade. Assim o fazendo, reencontrar-se-iam os próprios fundamentos da democracia, que implica a confrontação permanente das opiniões, através dos procedimentos instituídos para esse fim; mas, na sociedade contemporânea, é doravante o próprio processo democrático que aponta toda a carga de legitimação.

Norberto Bobbio (2009, p.22) assevera que, na definição mínima de democracia, entende-se por regime democrático um conjunto de regras e procedimentos para a formação de decisões coletivas, nas quais a democracia estará prevista e facilitada de modo a possibilitar uma participação mais ampla dos interessados.

Quanto à participação ativa e consciente dos interessados, a democracia se viabiliza na medida em que esta atuação se desenvolve da forma mais efetiva possível. Sendo assim, a educação é um dos pressupostos para o pleno exercício da cidadania e, conseqüentemente, da democracia, investindo o cidadão com o poder de fazer as melhores escolhas para além de eleger seus governantes.

Dessa forma, a democracia representativa clássica sede espaço para um modelo mais alargado em que a eleição deixa de ser a única fonte possível de legitimidade. Por meio de outras formas organizadas de representação, o cidadão passa a ter uma atuação mais ativa nos mecanismos políticos, passando a contribuir na elaboração das escolhas coletivas.

O cidadão é o possuidor originário do poder fundamental no Estado Democrático contemporâneo²⁶, portanto, ele deve exercer este poder por meio da participação cidadã, do protagonismo social, para que as decisões de políticas públicas partam de decisões coletivas, que são tomadas nas comunidades e de acordo com as suas necessidades reais.

Fernando de Brito Alves, em seu livro *Constituição e participação popular* (2013, p. 133), conclui que

democracias substantivas são aquelas formas de vida dos povos que asseguram a existência de espaços coletivos em que o político acontece, tanto pela ação dos movimentos sociais quanto pela articulação do Estado enquanto novíssimo movimento social, garantindo a inclusão das minorias²⁷ e a proteção dos grupos vulneráveis, como uma imposição das demandas de igualdade inerentes à própria democracia.

Bobbio (2009, p.24) ressalta que um ordenamento deste gênero apenas é possível se aqueles que exercem poderes em todos os níveis puderem ser controlados em última instância pelos possuidores originários do poder fundamental, ou seja, pelos indivíduos singulares.

As relações do indivíduo com a sociedade em uma democracia o reúne aos outros homens singulares semelhantes a ele para que, da união artificial, a sociedade venha recomposta não mais como um todo orgânico mas como uma associação de livres indivíduos unidos por interesses comuns.²⁸ Esta presença mais ativa de vários atores sociais exige uma reestruturação dos sistemas tradicionais de mediação entre a política e a sociedade, além de um preparo daqueles para desempenharem este novo papel fundamental para a manutenção da democracia.

Ao reforçar o direito de participação dos cidadãos, a Administração Pública passa a garantir a legitimidade de suas ações, o que altera profundamente a relação

²⁶ Como assinala Bonavides "Constituição, povo e soberania desse modo exprimem o caráter e a qualidade do poder superlativo em termos de legitimidade. O Povo é a Constituição, a Constituição é o Povo; os dois, com o acréscimo da soberania, compõem a santíssima trindade política do poder. Mas não de qualquer poder, senão daquele que traz a inviolabilidade, a grandeza ética, a fundamentalidade da Democracia participativa." (BONAVIDES, 2003, p. 45)

²⁷ Para BRITO ALVES (2013, P.127) "as minorias são constituídas, dessa forma, por grupos com um cabedal menor de direitos efetivamente assegurados, ainda que lhes sejam garantidas igualdades de caráter meramente formal."

²⁸ "A técnica democrática e o princípio da maioria, nas democracias representativas, impõem a agregação temporária das vontades individuais, em eleições periódicas, com o objetivo de converter votos em mandatos, nas quais são constituídos representantes, que terão legitimidade, durante determinado período de tempo, para decidir em nome de um povo." (ALVES, 2013, p. 147).

entre o Estado e o cidadão.²⁹ O cidadão deve estar apto e preparado para atuar e desempenhar um papel ativo e efetivo neste novo cenário.

Conforme sua visão universalista, para Bobbio, a educação para a cidadania é um instrumento importante para dar mais legitimidade à atuação dos cidadãos e é uma das promessas não cumpridas da democracia.

mais que uma promessa não-cumprida, o ausente crescimento da educação para a cidadania, segundo o qual o cidadão investido do poder de eleger os próprios governantes acabaria por escolher os mais sábios, os mais honestos e os mais esclarecidos dentre os seus concidadãos, pode ser considerado como o efeito da ilusão derivada de uma concepção excessivamente benévola do homem como animal político. (BOBBIO, 2006, p.21-22)

Enquanto o modelo de democracia representativa, que está sendo superada, era fundado sobre o princípio de delegação por meio do representante político, o novo modelo³⁰ de democracia participativa se funda no princípio de deliberação, pois outorga aos cidadãos um poder de intervenção nas decisões coletivas e no funcionamento dos serviços públicos. Portanto, mais do que nunca, este modelo exige uma participação ativa e consciente dos cidadãos, sendo imprescindível que este tenha condições intelectuais para participar. Nesse sentido, a educação básica, entendida como mínimo existencial, deve ser efetivada.

Portanto, o pleno exercício da democracia só será alcançado quando o Estado possuir cidadãos aptos e capazes de tomar suas próprias decisões e de assumirem as suas responsabilidades dentro da sociedade.³¹ Quanto maior for o nível de escolaridade em uma sociedade, maiores condições terão seus integrantes de formarem juízos de valor para construir soluções concretas com a finalidade de alcançar os ideais de justiça social. Por meio da educação de qualidade e da educação para a cidadania é possível garantir o direito à igualdade de oportunidades, que é a verdadeira igualdade do ideal democrático.

²⁹ O autor conceitua este novo modelo como uma democracia semidireta que “efetivamente reintroduz os cidadãos como atores do jogo político, rompendo o monopólio dos representantes: a sua ampliação demonstra que ela se tornou indispensável nas sociedades contemporâneas para prevenir as insuficiências e corrigir os defeitos da democracia representativa;” (CHEVALLIER, 2008, p. 230).

³⁰ CHEVALLIER (2008, p. 230), conceitua esse novo modelo como uma democracia semidireta que “efetivamente reintroduz os cidadãos como atores do jogo político, rompendo o monopólio dos representantes: a sua ampliação demonstra que ela se tornou indispensável nas sociedades contemporâneas para prevenir as insuficiências e corrigir os defeitos da democracia representativa;”

³¹ “Se o mundo, hoje, fala em democracia como sendo o regime mais adequado à sociedade moderna, deve, necessariamente, ter também presente que, sem um Estado que propicie condições para a emancipação de seus cidadãos, não se pode nem pensar em democracia.” (MALISKA, 2001, p. 57)

De acordo com o texto constitucional, o exercício da soberania popular se dá pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos. Isto significa que há uma garantia formal a todos os membros do Estado no gozo dos direitos políticos. Mesmo que a eleição não seja a única fonte possível de legitimidade da democracia, ela representa o instrumento pelo qual os cidadãos investem seus representantes de poder para representá-los.

Contudo, nem este direito político fundamental é exercido de forma plena por parte dos analfabetos, mesmo que seja facultativo o alistamento eleitoral e o voto. Sua condição intelectual está limitada devido à falta de acesso aos saberes básicos, como a escrita, a leitura e a compreensão de textos, o que compromete suas escolhas, pois sua percepção da sociedade está restrita.

Esta posição desfavorável em que se encontram na sociedade impossibilita, inclusive, a promoção de uma educação ativa para a cidadania citada por Bobbio. Nestas condições, os analfabetos³² poderiam de fato ser chamados de cidadãos em um Estado democrático? Por serem inelegíveis³³, há uma restrição ao exercício dos direitos políticos e da cidadania dos analfabetos, uma vez que estão impossibilitados de integrar a Administração Pública. O mesmo poderia ser argumentado em relação aos analfabetos funcionais³⁴ e aos que têm pouca instrução.

Conforme dados de 2005 do IBOPE (Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística), no Brasil o analfabetismo funcional atinge cerca de 35 milhões de pessoas (30% no nível 1 e 38% no nível 2)³⁵. Somados esses 68% de analfabetos

³² O analfabetismo é o desconhecimento do alfabeto, é a incapacidade de ler e/ou escrever. Sendo um grande problema para a maioria dos países, principalmente os subdesenvolvidos que sofrem bastante com altos índices de analfabetismo que não favorece com o desenvolvimento econômico e estrutural da sociedade daquele país. (WIKIPEDIA, acesso em 20 de julho de 2016)

³³ § 4º do art. 14 da CF. "São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos."

³⁴ **Analfabetismo funcional** é a incapacidade que uma pessoa demonstra ao não compreender textos simples. Tais pessoas, mesmo capacitadas a decodificar minimamente as letras, geralmente frases, sentenças, textos curtos e os números, não desenvolvem habilidade de interpretação de textos e de fazer operações matemáticas. Também é definido como **analfabeto funcional** o indivíduo maior de quinze anos possuidor de escolaridade inferior a quatro anos letivos. (WIKIPEDIA, acesso em 20 de julho de 2016)

³⁵ Existem três níveis distintos de alfabetização funcional, a saber:

- **Nível 1**, também conhecido como alfabetização rudimentar, compreende aqueles que apenas conseguem ler e compreender títulos de textos e frases curtas; e apesar de saber contar, têm dificuldades com a compreensão de números grandes e em fazer as operações aritméticas básicas.
- **Nível 2**, também conhecido como alfabetização básica, compreende aqueles que conseguem ler textos curtos, mas só conseguem extrair informações esparsas no texto e não conseguem tirar uma conclusão a respeito do mesmo; e também conseguem entender números grandes, conseguem realizar as operações aritméticas básicas, entretanto sentem dificuldades quando é exigida uma maior quantidade de cálculos, ou em operações matemáticas mais complexas.

funcionais com os 8,3% da população que é totalmente analfabeta, resulta que 76,3% da população não possui o domínio pleno da leitura, da escrita e das operações matemáticas.

O censo 2010 mostrou que uma entre cinco pessoas são analfabetas funcionais. O problema maior está na região Nordeste, onde a taxa de analfabetismo funcional chega a 30,8%.

Esses índices tão altos de analfabetismo funcional no Brasil devem-se à baixa qualidade dos sistemas de ensino público, à falta de infraestrutura das instituições de ensino (principalmente as públicas) e à falta de hábito e interesse de leitura do brasileiro. Em alguns países desenvolvidos ou com um sistema educacional mais eficiente, esse índice é inferior a 10%, como na Suécia, por exemplo.

Logo, a erradicação do analfabetismo, a universalização da educação básica e uma educação para a cidadania são indispensáveis para se alcançar a plena democracia no Estado Constitucional contemporâneo, tendo em vista que a educação é um instrumento capaz de garantir o exercício da cidadania em todas as suas dimensões.

A educação, por si só, não é garantia das melhores escolhas, tampouco a solução para todos os problemas da sociedade. No entanto, não se pode negar, que quanto maior o grau de instrução de uma população, maiores condições ela terá de se desenvolver e, cada pessoa de conhecer e exigir os seus direitos, de cumprir seus deveres e assumir suas responsabilidades. Portanto, caberá ao Estado promover a educação para garantir aos cidadãos a igualdade de oportunidades na sociedade.

A democratização da aprendizagem e a universalização dos direitos educacionais requerem tanto vontade política quanto uma sociedade civil fortalecida, com espaço e voz para poder participar efetivamente do sistema educacional. É preciso mudar a maneira de se definir e implementar as políticas e práticas educacionais, distribuindo, de maneira mais equitativa, os recursos para que a população brasileira possa desfrutar do direito à educação garantido pela Constituição Federal.

Nível 3, também conhecido como alfabetização plena, compreende aqueles que detêm pleno domínio da leitura, escrita, dos números e das operações matemáticas. (WIKIPEDIA, acesso em 20 de julho de 2016)

A democracia é, por definição, um regime de liberdade e de responsabilidade, buscando compatibilizar a liberdade e a igualdade no sentido de proporcionar a igualdade de oportunidades para todos. Sendo assim, desenvolver uma educação em bases democráticas é

promover uma educação concebida, nos fins e nos seus meios, em função dos ideais democráticos, e organizada para realizá-los na sua plenitude. Podemos considerar, pois, como democrática aquela educação que, fundada no princípio da liberdade e do respeito ao valor e à dignidade da pessoa humana, favorece a expansão e a igualdade de oportunidades a todos, sem distinção de raças, classes ou crenças, comporta um sistema de garantias para a livre escolha, pelo cidadão, entre idéias, crenças e opiniões, como entre carreiras e atividades técnicas e profissionais. (AZEVEDO, 1937, p.170)

No Estado Constitucional, onde “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, a cidadania tem que ser exercida por indivíduos preparados e aptos a assumirem este protagonismo político e social.

Dessa forma, é necessário um modelo de Estado mais propositivo e mobilizador, onde a participação dos cidadãos assume postura proativa e de protagonismo político e social. Essa mediação estatal é indispensável para contrabalancear os efeitos "socialmente desestruturantes da globalização".³⁶

Portanto, este sistema político deve redescobrir o humanismo, primar pela ética, pela transparência, pela defesa do interesse público e do bem comum, buscando maior equidade capaz de reduzir as desigualdades no mundo. Nas palavras de Chevallier (2009, p. 63) “O Estado é obrigado a *reconstruir um tecido social* que a dinâmica da evolução das sociedades contemporâneas tende permanentemente a dilacerar”.

³⁶ Segundo CHEVALLIER (2009, p.32), a globalização ou internacionalização, não é um fenômeno radicalmente novo, “desde a Antiguidade, a dominação de Atenas, depois de Roma, sobre a bacia mediterrânea e, mais ainda, a constituição dos grandes Impérios, é uma prefiguração.” As grandes navegações, a revolução industrial, entre outros fenômenos históricos formaram verdadeiros mercados mundiais. “Todavia, a Primeira Guerra Mundial, depois a crise dos anos 1930 e a Segunda Guerra Mundial desencadearão a fragmentação da economia internacional. Será necessário esperar o pós-guerra para que o processo seja retomado. (...) o conceito de “globalização” traduziu uma aceleração e um aprofundamento do processo de internacionalização; é a questão de pertinência mesmo do quadro estatal que está colocada a partir de agora. As fronteiras, físicas e simbólicas, que delimitavam a esfera de influência, o espaço de dominação do Estado, tornaram-se porosas: os Estados são atravessados por fluxos de todas as ordens, que eles são incapazes de controlar, de canalizar e, se necessário, conter; (...) A internacionalização conheceu, no entanto, um verdadeiro salto qualitativo, sofreu uma mudança de escalada a partir dos anos 1990: o termo *globalização* traduz a existência de uma nova dinâmica que, escapando muito largamente ao controle dos Estados, atinge todos os países e toca a todos os níveis de organização social; a interdependência sempre cada vez maior das sociedades tende a desenhar a imagem de um “mundo sem fronteiras”, de uma “sociedade global”.

Edgar Morin (2000, p. 114) acrescenta que a comunidade de destino planetário deve empenhar-se para que a espécie humana se desenvolva e dê nascimento concreto à humanidade como consciência comum e solidariedade planetária do gênero humano. Essas ideias nos remetem ao princípio da hospitalidade universal referido por Kant, no qual a comunidade de destino terrestre impõe de modo vital a necessidade de desenvolver no indivíduo singular uma consciência de solidariedade e humanismo.

a humanidade deixou de construir uma noção somente ideal, tornou-se uma comunidade de destino, e somente a consciência desta comunidade pode conduzi-la a uma comunidade de vida; a humanidade é, daqui em diante, sobretudo, uma noção ética: é o que deve ser realizado por todos.(2000, p.114)

Morin (2000, p.112) sustenta que a compreensão é ao mesmo tempo meio e fim da comunicação humana. O planeta necessita, em todos os sentidos, de compreensões mútuas. Dada a importância da educação para a compreensão, em todos os níveis educativos e em todas as idades, o desenvolvimento desta necessita da reforma planetária das mentalidades; ela deve ser a tarefa da educação do futuro. Para ele, a regeneração democrática supõe a regeneração do civismo, que supõe a regeneração da solidariedade e da responsabilidade.

A educação é um dos instrumentos que pode formar esta nova mentalidade. Por essa razão, a escola deve ser um local de aprendizagem do debate argumentado, das regras necessárias à discussão, da tomada de consciência das necessidades e dos procedimentos de compreensão do pensamento do outro, da escuta e do respeito às vozes minoritárias e marginalizadas. Portanto, a aprendizagem da compreensão deve desempenhar um papel capital no aprendizado democrático.

Na visão acertada do pensamento complexo de Edgar Morin (2000, p.11), uma educação só pode ser viável se for uma educação integral do ser humano, capaz de ensinar sua condição humana e sua identidade terrena, para a compreensão e a ética do gênero humano em uma sociedade planetária e em constante transformação. A partir dessas ideias a educação passa a se identificar pelo dever de humanização.

Uma democracia sólida precisa de mecanismos que assegurem aos cidadãos o direito de interferir nas decisões de seus representantes, mas, para tanto, estes cidadãos têm que estar aptos e preparados para atuar, caso contrário,

serão manipulados pelas forças políticas sem que suas aspirações e direitos sejam atendidos.

Logo, os principais objetivos da educação democrática são despertar a consciência da liberdade e o sentimento da responsabilidade. Estes são elementos essenciais à democracia, assim como formar e desenvolver, em cada indivíduo, a capacidade de determinar-se e de dirigir-se por si mesmo, para se tornar autônomo.

Ao fazer do indivíduo um ser social, consciente da necessidade das regras e valores que garantam a existência e a sobrevivência da sociedade, a educação prepara-o para o exercício da autonomia.

É por meio da educação efetiva, com acesso garantido pelo Poder Público e qualificada pelo comprometimento dos sujeitos que participam desse processo educacional (Estado, família, professores e gestores), que se pode alcançar um real Estado Democrático de Direito, entendendo que a educação contribui para conquistar um mundo mais seguro, mais sadio, mais próspero e ambientalmente mais puro, e que, ao mesmo tempo, favoreça o progresso social, econômico e cultural, a tolerância no seu sentido mais amplo e a cooperação internacional.

Mas para que este sistema realmente funcione, a sociedade deve ser formada por indivíduos intelectualmente desenvolvidos e comprometidos moralmente com as atitudes que se exige de um cidadão. Devem ser sujeitos capazes de tomar suas próprias decisões e também de assumir as responsabilidades resultantes das mesmas.

Vale ressaltar, que esse processo educacional qualificado incia dentro de casa, com a responsabilidade da família na formação moral de cada um - conforme se estudará no próximo item deste capítulo - e continua nas escolas, com a capacitação intelectual.

Esta é a principal razão para que se busque a redução das desigualdades sociais, começando pela redução das desigualdades intelectuais, do saber, do conhecimento. Isto será alcançado por meio de uma educação capaz de desenvolver as competências e habilidades do sujeito a ponto de emancipá-lo e de torná-lo um ser autônomo.

O conhecimento garante a liberdade intelectual de cada um. Os direitos fundamentais serão assegurados a partir do momento em que os seus titulares se tornarem conhecedores destes direitos, caso contrário, estarão condenados à vontade do Estado, escravos da ignorância e presos aos problemas sociais que se

agravam à medida que faltam políticas públicas eficazes, capazes de garantir a efetivação de seus direitos, conforme será demonstrado no próximo capítulo desse estudo.

1.4 Dever da família: o papel dos pais na educação perante a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do adolescente

O homem é, por natureza, um ser racional e, o seu desenvolvimento intelectual somente é alcançado pela educação. Apenas ela pode mostrar o que fazer com o saber, uma vez que leva a refletir criticamente sobre o conhecimento adquirido (transmitido por outros) conformando-se com o mesmo (caso concorde) ou recriminando (caso discorde) e propondo eventualmente uma nova ideia. Tal exercício faz com o que o ser humano seja dinâmico e cumpra com os anseios que a sua própria natureza propõe: a sua evolução e aprimoramento. Nessa toada, faz-se oportuno o magistério de Raquel Sanches e Fernanda Soares:

"Assim, não é papel do educador emancipar o educando, muito menos libertá-lo, mas sim terá o papel de mediador na construção do diálogo crítico do objeto estudado que se dará ao conhecimento pela consciência crítica" (2014, p.111).

No entanto, a responsabilidade da educação não é apenas da escola, mas sim da família. Antes mesmo de frequentarem escolas, as crianças já devem estar recebendo a educação de seus pais ou responsável, de acordo com o artigo 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988),

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

A partir daí, destaca-se a partilha de deveres entre o Estado e a Família, na promoção da educação e do desenvolvimento humano, o preparo da cidadania e a qualificação para o trabalho.

Os mandamentos constitucionais, trazidos na segunda parte do artigo 205, implicam, indubitavelmente, na necessidade de uma educação estruturada pelo Poder Público, de forma a concretizar tal direito social. Contudo, não retira a responsabilidade de educar dos pais ou responsável, como se vê na primeira parte do mesmo artigo.

O que ocorre é que muitos pais esperam ações dos professores, transferindo para a escola a responsabilidade de educar os seus filhos, o que é uma atitude totalmente equivocada, já que os pais devem educar seus filhos e ainda acompanhar a educação que eles recebem nas escolas.

A escola ministra os conhecimentos necessários para a formação do aluno, contudo, ele já tem que chegar na escola com a formação moral iniciada pelos pais ou responsável.

Os pais são os principais educadores de seus filhos. E isso é assim porque existe uma relação natural entre paternidade e educação. A paternidade consiste em transmitir a vida a um novo ser e a educação em ajudá-lo a crescer como pessoa, o que implica em proporcionar-lhes meios para adquirir e desenvolver as virtudes, tais como a sinceridade, a generosidade, a obediência, dentre muitas outras.

Os filhos nascem e se educam em uma família concreta. A família é uma atmosfera que a pessoa necessita para respirar. Entre seus membros costuma haver laços de afeto incondicionais que fazem um ambiente propício para que a educação se desenvolva. Nesse sentido, é ela essencial para a formação da pessoa. Os valores que se cultuam no lar irão marcar de forma indelével o homem e a mulher de amanhã.

É natural que os pais deleguem algumas funções educativas à escola, como por exemplo, o ensino das várias disciplinas apropriadas a cada faixa etária, mas daí não se pode concluir que possam abandonar essas funções delegadas. Aliás, somente se delega aquilo que é próprio. E em sendo delegada tal atribuição, cabe aos pais acompanhar como está sendo desempenhada.

Um ponto essencial nessa relação entre os pais e a escola é cuidar para que haja coerência entre a educação que se desenvolve no colégio e o que os pais ensinam em casa.

Essa consideração de que os pais ocupam lugar de primazia na educação dos filhos não coloca a escola num segundo plano na função educativa. Pelo contrário, as instituições que reconhecem o papel da família, sem o que a formação que proporcionam não terá eficácia, cuidam de desenvolver também uma educação voltada para os pais. As imensas dificuldades que eles enfrentam em educar os filhos no mundo moderno devem despertar as escolas para que passem a ajudá-los, dando-lhes conhecimentos acerca de como devem atuar na formação dos filhos.

Não há dúvida de que ser pai e mãe hoje implica em ser profissional da educação. Isso significa que têm que detectar os problemas naturais de cada idade dos filhos e tentar solucioná-los da melhor forma possível. Por exemplo, é muito comum que enfrentem dificuldades em fazer com que as crianças durmam sozinhas nos primeiros anos de vida, assim como são muito freqüentes as crises de rebeldia na adolescência.

Diante disso, a escola, como colaboradora da família, também deve estar preparada para dar formação aos pais, auxiliando-os com conhecimentos técnicos e com um acompanhamento personalizado nessa difícil tarefa de educar.

Em alguns países há instituições de ensino que têm adotado um programa que consiste em manter contatos periódicos entre os pais e os professores. E isso ocorre não apenas quando o filho quebra a vidraça do colégio, mas mesmo que não haja nenhum problema aparente. Trata-se de reconhecer o que há de bom em cada aluno e, a partir disso, traçar um plano pessoal de melhora, com atuações concretas a serem implementadas em casa e na escola.

Para isso é necessário, porém, que se admita a importância dos pais na educação, e que a escola, colaboradora desses, os ensinem a educar, atuando ambos coerentemente em uma mesma direção.

Educar não é fácil, e pode ser ainda mais difícil se cada uma das partes responsáveis pela educação das crianças não assumir esta responsabilidade. A Constituição brasileira afirma que a responsabilidade pela educação infantil recai sobre a família e a escola. Mas se essas duas instituições trabalharem juntas, o aprendizado será muito mais fácil e prazeroso para a criança.

Se a família e a escola passarem a ser vistas como uma equipe, com os mesmos objetivos, será mais fácil trabalhar para uma melhor educação, pois de nada adianta uma certa atitude dos professores em relação ao mau comportamento se em casa os pais não trabalharem da mesma forma.

Nesse sentido, são as lições de Paulo Freire e Myles Horton (2011, p.144), em uma obra composta por diálogo sobre educação e mudança social:

Paulo: Lembro que aprendi muito com a paternidade. E aprendi muito observando como Elza era mãe. Lembro em casa, Elza e eu nunca dizíamos não sem explicar a razão. Nunca. Se eu dissesse não, tinha que ter alguma razão...O que quero dizer é que por trás do "não" e do "sim" há um argumento e um desacordo e em todos os tipos de argumentos e desacordos existem muitas coisas para serem ditas. Eu não digo não simplesmente porque amo você; eu digo não porque tenho algumas razões

para dizer não. Por que não ensinar as crianças a começarem a procurar as razões, os fatos, os eventos, porque sempre existem razões.

E mais abaixo, continua sua reflexão:

Sendo pai e mãe eu e Elza estávamos sempre, é interessante, envolvidos no processo de refletir com nossos filhos. Espero que nunca tenham ficado cansados com nossos ensinamentos. Eu estava sempre ensinando a eles. Por isso é que eu nunca disse não e depois fiquei calado. (FREIRE, 2011, p. 144)

Assim, para educar é necessário conversar, se inteirar do que acontece na vida escolar do filho, participar das reuniões de pais e professores, entregas de resultados, decidir coletivamente o que é melhor e até mesmo participar de festas e atividades em que a escola convida a família a se envolver.

O mais importante é que ambos lados estejam usando o mesmo método, o que é motivo de punição na escola também será em casa, assim como o que é um comportamento exemplar deverá ser reconhecido nos dois lugares.

Dessa forma,

Pais e responsáveis não podem transferir totalmente para a escola a difícil tarefa de educar, eximindo-se da sua principal responsabilidade: acompanhar a formação integral do seu filho. Entre a família e a escola deve existir uma unidade de princípios e de valores que há que sintonizar. O que se constrói arduamente na família não pode ser destruído com uma atitude irresponsável de um professor.(OLIVEIRA, 2010)

Os pais tem o direito e o dever de conhecer muito bem o ideário do corpo diretivo, os programas do corpo docente e os objetivos educacionais do colégio. Porém, quem acompanha de perto o cotidiano escolar, observa empiricamente que isto não é uma realidade. Muitos pais se omitem nesta tarefa, por exemplo, faltando às reuniões – principalmente quando os filhos já estão mais crescidos –, e acabam se preocupando apenas com os resultados acadêmicos, muitas vezes camuflados, confiando em que, com os raros momentos de que dispõe nos fins de semana, conseguirão formar seus filhos para a vida.

Outros fatores também têm contribuído para esta transferência da responsabilidade de educar para a escola: a necessidade dos pais de trabalhar muitas horas por dia e por vezes em locais distantes; as famílias desestruturadas, nas quais a responsabilidade de educar é sempre do outro cônjuge; uma visão incompleta da educação, valorizando mais uma colocação profissional do que a formação integral do ser humano; a cultura, dominante em várias famílias, do *laissez faire*, *laissez passer*; e, talvez de forma mais inconsciente, uma certa ingenuidade no

sentido de que a criança aos poucos irá aprendendo sobre os valores éticos com o próprio processo de socialização.

Além disso, nem todas as escolas estão assumindo o papel de formadores, por diversos fatores de desmotivação do professorado, que vão desde a falta de condições salariais, o desprestígio social, até o estado de martírio no qual se encontram muitos professores devido ao desrespeito dos alunos, à presença de alunos desmotivados, que não enxergam perspectivas futuras, e aos constantes desgastes entre seus colegas por motivos ideológicos e políticos.

Neste cenário, em que o educando fica um pouco à deriva, se os pais também são ausentes em sua educação, é possível que quem acabe assumindo o papel de "educar" sejam os meios de comunicação e de informação, meios altamente manipuladores e pouco formativos.

A grande maioria das famílias concede livremente computadores aos filhos desde tenra idade, na expectativa de dar-lhes uma ferramenta para os estudos, sem dar-se conta de que o computador, sem orientação clara e permanente sobre o seu uso, convida à dispersão, ao alheamento e ao envenenamento ético.

Por óbvio que o mundo de hoje não é o de antigamente, em que filhos tinham um 'temor reverencial' aos pais e a rebeldia própria da adolescência não se confundia com filhos agredindo e até assassinando seus pais, como frequentemente tem noticiado a mídia.

Entretanto, não se pode com isto simplesmente 'lavar-se' as mãos, atribuir a culpa de tudo para fatores fora da família e achar que uma solução mágica irá resolver todos os problemas inerentes à criação dos filhos da noite para o dia. A solução, como intuitivo, precisa passar primeiro pela conscientização geral e cada vez maior que cada pai deve ter pela criação de seus filhos e que esta tarefa não pode ser tida como delegável, cabendo aos pais um cuidado diuturno com cada ato, com a educação permanente, e com o planejamento do futuro que se quer para seus filhos.

Urge ressaltar que educar é bem mais amplo do que simplesmente sustentar, ultrapassa a esfera econômica atingindo questões psicológicas, sociais, afetivas implicando a formação integral do ser como uma pessoa crítica, participativa, política e valorizada em todas as suas potencialidades.

Alguns pais e/ou responsáveis ainda não estão cientes de que o poder familiar é um exercício de cidadania. É mais um dever que um poder, sendo que os

genitores têm o encargo inerente à construção da democracia, pois o sucesso e/ou fracasso social dos filhos depende das orientações recebidas.

É fato que a criança possui a tendência de copiar os padrões de condutas que lhes são mais próximos. Por este motivo, retrata as atitudes que vivencia e observa. Uma criança que convive vendo seu pai agredir sua mãe, bebendo e violentando-a verbalmente e fisicamente, tende a crescer achando que isto é normal, quando sabemos que não.

As crianças e adolescentes, como princípio mínimo de cidadania, devem ser respeitados e assim aprenderão a respeitar os demais.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO ENTRE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL E OBSTÁCULO À REALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

2.1 Política social e educação

O Brasil é um país que, na área social, padece de todos os problemas característicos dos países não-desenvolvidos. Sua já conhecida desigualdade social piora ainda mais o quadro, fazendo com que a imensa maioria da população dependa completamente da implementação de políticas públicas, especialmente nas áreas da educação, da saúde e da moradia.

As políticas públicas ou políticas sociais podem ser contextualizadas, do ponto de vista do Estado, como propostas planejadas de enfrentamento das desigualdades sociais. Para Pedro Demo,

por trás da política social existe sempre a questão social, definida como a busca de composição pelo menos tolerável entre alguns privilegiados que controlam a ordem vigente, e a maioria marginalizada que a sustenta.(2013, p. 14)

Dessa forma, as políticas públicas consistem no conjunto de metas, ações positivas do Estado destinadas a atender o interesse social. Consistem em diretrizes, procedimentos para as relações entre o poder público e a sociedade formulada em documentos legais que orientarão em especial o uso dos recursos públicos necessários ao bom desenvolvimento das mesmas.

Para promover o bem-estar da sociedade, o Estado passou a utilizar o recurso do desenvolvimento de políticas públicas que surgem a partir de discussões e decisões tomadas entre o Legislativo e Executivo que são os órgãos diretamente responsáveis pela promoção e defesa dos interesses sociais.

Deve-se considerar que o Estado necessita analisar as propostas articuladas para criação dessas políticas, e ponderar o desenvolvimento das ações de caráter emergencial e as de caráter mediato, e desta forma atender alguns direitos sociais em detrimento de outro, que pode, inclusive ser também direitos sociais.

Ainda, é importante considerar que as políticas públicas podem ter como berço de surgimento não só as solicitações da sociedade, mas também os próprios órgãos políticos podem mediante verificação da necessidade apresentar proposta de inserção de políticas públicas que serão encaminhadas as discussões necessárias.

Valter Foleto Santin afirma que

as políticas públicas são execuções das normas legais ou constitucionais, verdadeiros mecanismos de sua efetivação ou um *law enforcement* (reforço para execução da lei). Não são apenas atos meramente políticos ou de governo, os chamados atos de gestão.

As políticas públicas são os meios de planejamento para a execução dos serviços públicos. Em todas as áreas o Estado deve possuir políticas públicas de forma clara e precisa, na busca de melhor desempenho de suas atividades estatais. (2013, p. 21)

O autor destaca, ainda, que

a fixação das políticas públicas ocorre por meio dos mecanismos estatais de planejamento das ações, estratégias e metas para atingir a finalidade pública de forma eficiente, na prestação de ações e serviços públicos. (SANTIN, 2013, p.21-22)

As políticas sociais, portanto, devem ser propostas sempre planejadas de enfrentamento dos problemas sociais.³⁷

Num sistema tão desigual como o capitalista subdesenvolvido, a política social é de extrema necessidade, pois "As políticas públicas estabelecem a obrigatoriedade de prestações públicas positivas, traduzidas em serviços públicos, que podem ser exigidos pelo cidadão e pela sociedade..." (SANTIN, 2013, p. 25).

Nesse contexto, as políticas públicas se mostram como um importante instrumento colocado à disposição do Estado no atendimento das demandas sociais, sendo expressão de seu compromisso público. Antes de explanar mais a fundo as perspectivas da política pública, faz-se necessário, exordialmente, compreender os termos que compõe a sua denominação.

A política se apresenta como o conjunto de ações indispensáveis ao governo de um povo, submetido ao poder estatal. Entre as formas com que se manifestam a política, mostram-se as normas jurídicas necessárias ao correto funcionamento dos órgãos estatais, fazendo-se com que se assegure a realização de seus objetivos fundamentais, garantindo bem-estar social para o povo.

Assim, é objetivo da política estabelecer princípios indispensáveis à realização de um governo capaz de cumprir suas finalidades, em benefício dos

³⁷ Pedro DEMO (2013, p. 16-17) fala de "proposta planejada de enfrentamento por várias razões: a) trata-se de proposta planejada, ou seja, de iniciativa expressa e organizada, não de ações parcelares, intermitentes, casuais; b) trata-se de enfrentamento, porque entre iguais e desiguais a relação mais típica é a do confronto dialético, no sentido da unidade de contrários; não precisa ser guerra, mas é sempre dinâmica em termos de polarização; c) política social supõe, de modo geral, planejamento, ou seja, a percepção de que é possível intervir no processo histórico, não o deixando acontecer à revelia - 'quem sabe faz a hora, não espera acontecer'."

governados. Acerca da necessidade de o Estado perseguir a realização de suas finalidades, ensina Comparato (1998, p. 43):

A orientação finalística da ação governamental, em que pese as proclamações ideológicas dos defensores do mercado livre, existe até mesmo nos Estados mais fundamente marcados pelo neoliberalismo triunfante. Basta lembrar que é hoje unânime o reconhecimento, entre os economistas liberais, de que toda política econômica estatal deve orienta-se para a realização das quatro metas constitutivas do chamado —quadrilátero mágicoll: a estabilidade monetária, o equilíbrio cambial, o crescimento constante da produção nacional e o pleno emprego.

Otaviane Pereira (1994, p. 56) discute que o termo "público", associado à política, se relaciona à coisa pública, sob a égide de uma mesma lei e o apoio de uma comunidade de interesses. Embora as políticas públicas sejam reguladas e, freqüentemente, providas pelo Estado, elas, também, englobam preferências, escolhas e decisões privadas, tendo a sociedade o poder/dever de controlá-las.

O adjetivo "público", o qual qualifica o substantivo "política", forçosamente indica, tanto os destinatários quanto os autores da política. "Uma política é pública quando contempla os interesses públicos, isto é, da coletividade [...] mas como realização desejada pela sociedade" (BUCCI, 2002, p. 269).

Definir uma política pública passa, muitas vezes, por um jogo de poderes e interesses de grupos políticos, grupos econômicos e a sociedade civil. É a partir da convergência dos interesses desses grupos, que se define uma política pública. A decisão sobre as políticas públicas compete aos representantes do povo, o Poder Legislativo e à direção política do governo, cabendo à Administração o papel de executá-las. A eficácia de tal processo depende, diretamente, da articulação entre os agentes envolvidos (BUCCI, 2002, p. 249).

Boneti (2006, p. 74) afirma que uma política pública resulta de ações, cuja concepção embrionária se dá no contexto social, mas que passam pela esfera estatal como decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou para uma mera regulamentação administrativa.

O resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil é que define uma política pública. Ressalte-se, ainda, que o instituto em estudo deva ser expressão de um processo político aberto à participação de todos os interessados, possibilitando, assim, a manifestação clara dos mesmos (BUCCI, 2002, p. 269).

Uma ampla adesão durante o processo de definição de uma política pública permite a participação popular, admitindo a atuação de conselhos comunitários diretamente interessados nas políticas públicas. Tal fenômeno traz grande carga de legitimidade social aumentando, consideravelmente, as chances de se alcançar as finalidades almejadas. Quanto mais qualitativo for o processo que compreende a construção de uma política pública, maior será a chance de a mesma obter êxito.

A respeito do caráter plural das políticas públicas, Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39) afirma que o instituto ora estudado:

É o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral -, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Os embates entre os grupos interessados definem o conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que resultam no direcionamento (e/ou no redirecionamento) das atuações de intervenção administrativas na realidade social. Nesse sentido, o Estado se apresenta apenas como um agente executor das decisões saídas do âmbito dessa correlação de forças. A esse respeito temos a lição de Bucci (2002, p. 252), para quem, enquanto categoria analítica:

[...] as políticas públicas envolveriam sempre uma conotação valorativa; de um lado, do ponto de vista de quem quer demonstrar a racionalidade da ação governamental, apontando os vetores que a orientam; de outro lado, da perspectiva de seus opositores, cujo questionamento estará voltado à coerência ou eficiência da ação governamental. Essa dimensão axiológica das políticas públicas aparece nos fins de ação governamental, os quais se detalham e concretizam em metas e objetivos.

As políticas públicas são a forma mais evidente da ação estatal na vida da sociedade, manifestando-se como o mecanismo capaz de alcançar o interesse público almejado quando da sua elaboração. Nesse sentido é a lição de Maristela Bernardo (2001, p. 48) que sustenta serem as políticas públicas:

[...] A forma mais visível da operação concreta do interesse coletivo, com suas diferenciações e segmentações internas. Elas expressam escolhas diante das alternativas diferentes ou conflitantes de aplicação dos recursos públicos.

As políticas públicas constituem instrumentos implementadores de programas políticos, por meio da ação do estado na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, garantindo-lhes condições materiais de uma existência digna (APPIO, 2004, P. 136). Acerca do alcance de atuação das políticas públicas, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Grau, afirma que:

A expressão política pública designa atuação do Estado, desde a pressuposição de uma bem demarcada separação entre Estado e sociedade.

[...] A expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social.(2000, p. 21)

Cumprir destacar a diferença entre políticas públicas e políticas de governo, sendo que esta última guarda profunda relação com um mandato eletivo, enquanto aquela, pode permanecer por vários mandatos.

As políticas públicas não podem se submeter às intempéries da alternância do poder. O seu caráter republicano impede que o interesse público seja substituído pelo favorecimento do partido ou grupo político detentor do poder. Conforme alerta Bucci (2002, p. 271), "os objetivos de interesse público não podem ser sacrificados pela alternância no poder, essencial à democracia".

A efetivação da educação através de políticas públicas deve prevalecer sobre a União, Estados e Municípios. A atual estrutura desafia uma nova reformulação das atividades do Parlamento através do processo legislativo e do sistema orçamentário.

Para maior compreensão da importância das políticas públicas no cenário de efetivação do direito à educação, é válido ter conhecimento de todo o processo de formação dessas políticas, o que se verá no próximo item.

2.2 Do processo de formação das políticas públicas

Uma política pública efetiva, segundo Gevani Werner Tramontin (2009, p. 43) passa pelas seguintes fases: formulação, orçamento e execução.

Formulação ou planejamento é o momento em que se pondera e cria uma política pública com a finalidade de atender a uma demanda social. É, nessa etapa, que se associa a necessidade social ao conhecimento teórico a respeito do assunto, propondo-se um meio hábil para solução de uma pendência. Ressalta-se que a formulação das Políticas Públicas é de responsabilidade dos poderes Executivo e

Legislativo, bem como da própria comunidade por meio dos Conselhos, órgãos estes deliberativos e controladores das Políticas Públicas.

Posteriormente se discute o orçamento, que consiste nos atos normativos por meio dos quais são elaborados, avaliados e provisionados os recursos financeiros destinados aos programas governamentais, de modo especial o planejamento social e econômico do País, do Estado e Municípios.

Na fase de execução busca-se implementar a política pública, visando a atender a demanda social que originou o planejamento e a alocação de recurso.

Acerca das fases que compõem a construção de uma política pública, Bucci sustenta que as mesmas são fruto de um "processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito" (2002, p. 264). Enquanto a formulação de uma política consiste em um processo, os programas de ação do governo seriam as decisões decorrentes desse processo (BUCCI, 2002, p. 268).

A autora apresenta, ainda, a divisão da processualidade das políticas públicas em três momentos: o da formação, ocasião em que se oportuniza a "apresentação de pressupostos técnicos e materiais, pela Administração ou pelos interessados, para confronto com outros pressupostos, de mesma natureza, trazidos pelas demais partes, cujos interesses não-coincidentes com aqueles". Em seguida tem-se a execução que compreende "as medidas administrativas, financeiras e legais de implementação do programa". E, finalmente, no terceiro momento, verifica-se a avaliação da política pública, ocasião em que se aprecia os "efeitos, sociais e jurídicos, novamente sob o prisma do contraditório, de cada uma das escolhas possíveis, em vista dos pressupostos apresentados" (BUCCI, 2002, p. 266).

Segundo Rodrigues (2010), há ciclos ou processos de gestão na elaboração das políticas públicas. Assim, elas são concebidas como um "processo, composto por um conjunto de atividades (etapas ou estágios) que visam atender às demandas e interesses da sociedade", mas em consonância com a lei. A autora descreve os ciclos principais na elaboração das políticas públicas:

- a) **Preparação da decisão política** – O governo decide enfrentar um determinado problema e buscar algum tipo de solução para uma situação que produz privação, necessidade ou não satisfação. O problema existe? O Governo deve se envolver nesse problema? De que maneira?
- b) **Agenda setting** – A formação da agenda. Nesse momento, o problema tornar-se uma questão política, isto é adquire status de problema público e as decisões sobre esse problema resultarão, efetivamente no desenho de políticas ou programas que deverão ser implementados.

c) **Formulação** – na formulação das políticas públicas, a discussão passa a girar em torno do desenvolvimento de cursos de ações aceitáveis e pertinentes para lidar com um determinado problema público. A construção da solução para um determinado problema implica, em primeiro lugar, a realização de um diagnóstico. Para que o programa/político saia do papel, é preciso interpretar o ambiente para planejar/organizar as ações, decidir sobre quais os benefícios/serviços que se pretende implementar, e de onde serão extraídos os recursos para sua implementação.

d) **Implementação** - Em resumo significa a aplicação da política pela máquina burocrática do Governo. Trata-se do momento de preparação para colocar as ações de Governo em prática.

e) **Monitoramento** – Como as agências administrativas afetam e conferem conteúdo às políticas adotadas, há necessidade de se realizar uma avaliação pontual das ações de Governo referentes ao impacto da implementação.

f) **Avaliação** – Por fim, a atividade de avaliação de resultados da política/programa concentra-se nos efeitos gerados (RODRIGUES, 2010, p. 47/48).

Resumindo todo este trajeto, esclarece a citada autora que:

Políticas públicas resultam, portanto, da atividade política, envolvem mais de uma decisão política e requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar objetivos desejados. Constituem um conjunto articulado de ações, decisões e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses envolvidos.

Políticas públicas são ações de Governo, portanto, são revestidas da autoridade soberana do poder público. Dispõem sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (metas ou objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (estratégias de ação) (RODRIGUES, 2010, p. 52/53).

Conforme discussão de Elenaldo Teixeira (2002, p. 3), é importante a classificação das políticas públicas, uma vez que é a partir do conhecimento desta que se torna viável a participação na sua formulação e implementação.

Para Pedro Demo (2013, p.21) "política social autêntica precisa implicar compromissos evidentes de atingimento do espectro da desigualdade, reduzindo-o. Caso contrário, não será 'social'."

E continua dizendo que a

[...] política social carece ser preventiva, no sentido de ir às raízes do problema, evitando que se processe. Políticas curativas são inevitáveis diante da pobreza³⁸ vigente, mas não debelam o mal, e podem, nessa

³⁸ "Sob o prisma do bem-estar social, desigualdade se traduz por pobreza. Na linguagem corrente, as autoridades públicas e, sobretudo, novos governos prometem 'combater a pobreza', 'erradicar a pobreza absoluta', 'acabar com a miséria', e assim por diante.

Entretanto pobreza não se restringe ao problema da carência material, percebido através da fome sobretudo. Olhando bem as coisas, nossa visão comum de pobreza é muito 'pobre'. De um lado, ficamos apenas com a manifestação física, material, deixando de lado a 'pobreza de espírito'. De outro, ignoramos aquilo que é marcadamente seu cerne: o fundo político da marginalização opressiva. Pobreza é o processo de repressão do acesso às vantagens sociais.

insistência, incentivá-lo. Aparentemente, políticas preventivas podem parecer mais caras, porque implicam inicialmente investimentos significativos. Mas tornam-se mais baratas, porque evitam a proliferação posterior de problemas cujo tratamento curativo é sempre mais dispendioso. Assim, oferecer creches às crianças pobres seria programa preventivo, cujos recursos implicados renderiam efeitos multiplicativos posteriores, à medida que o aproveitamento do 1º grau seria mais amplo, poderia diminuir o risco de proliferação de 'meninos de rua', a vida ativa poderia transcorrer mais produtiva e prolongada, haveria menor incidência de uso da previdência etc.(DEMO, 2013, p.22)

O mesmo autor observa que a política social precisa ser também redistributiva de renda e poder, não apenas distributiva, pois esta não atinge a desigualdade social.³⁹ (DEMO, 2013, p.22).

O uso das Políticas Públicas, especialmente as prestacionais ou afirmativas, são de grande valia em nosso país, principalmente se considerarmos as grandes diferenças sociais que, ainda, maculam nossa realidade. Tal desigualdade restringe as possibilidades de desenvolvimento social, econômico e cultural inviabilizando a realização do princípio da dignidade da pessoa humana.

Os críticos da doutrina do Estado Social sustentam que a nossa constituição, por força do princípio da igualdade assegura a todos a oportunidade de estudar, crescer e se qualificar, dependendo de cada um o alcance ou não de uma vida digna. Ocorre que tal igualdade é apenas formal, pois, efetivamente, os socialmente desfavorecidos não dispõem de mecanismos mínimos para alcançar a almeja inclusão.

A multidão de miseráveis brasileiros não sai dessa situação por culpa de sua própria ação ou omissão, mas porque que não possui meios para a satisfação dos

[...] é comum a capacidade das oligarquias de produzir o pobre inconsciente, que não sabe que é pobre, pois não chegou a descobrir que é mantido pobre. O que revela, no reverso, a essência política do fenômeno. O pobre mais pobre é aquele que sequer sabe e é coibido de saber que é pobre.

[...] Por pobreza política compreende-se a dificuldade histórica de o pobre superar a condição de objeto manipulado, para atingir a de sujeito consciente e organizado em torno de seus interesses. Manifesta-se na dimensão da qualidade, embora seja sempre condicionada pelas carências materiais também. Mas a essas jamais se reduz, apontando para o déficit de cidadania.

É politicamente pobre o povo que é massa de manobra, ou seja, não é propriamente povo, mas objeto de manipulação das oligarquias. (DEMO, 2013, p.19-20)

³⁹ Para ele "Renda e poder necessitam ser desconcentrados, o que implica atingir as concentrações de privilégios, os processos de enriquecimento e de acumulação de poder, as centralizações administrativas. De modo geral, política social é mantida na mera distribuição, o que supõe:

- a) é feita na medida das sobras; seu papel é de 'bombeiro', sobretudo diante de uma economia recessiva;
- b) tende a beneficiar a quem já é privilegiado, mantendo o sistema imperturbável;
- c) mistifica a pobreza como sina, falta de sorte, mau jeito, escamoteando que é causada, mantida, cultivada, e por isso injusta;
- d) descarta o pobre como agente principal do projeto de enfrentamento da desigualdade, tornando-o objeto das distribuições. (DEMO, p. 22)

elementos mínimos necessários à iniciação de uma existência digna: alimentação, moradia, trabalho, higiene, saúde, educação, entre outros. Tal miséria social, muitas vezes rotulada com uma mácula hereditária, constitui um ciclo que pode ser interrompido por meio de uma ação eficiente do Estado, manifestada por políticas públicas.

A educação, enquanto política pública destinada à inclusão social, constitui condição *sine qua non*, não só na qualificação para o trabalho, mas para a conquista da liberdade e da autonomia, tão incrustadas na essência humana.

A esse respeito mostra-se oportuno os ensinamentos de Amartya Sen que, em sua obra *Desenvolvimento como Liberdade* assim sustenta (2010, p. 17):

A despeito do aumento sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria. Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, à oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada e saneamento básico. Em outros casos, a privação da liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços e assistência social, como por exemplo, a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade.

Sugerindo o desenvolvimento como chave para o acesso às liberdades Sen (2010) afirma que o desenvolvimento humano cria oportunidades sociais que contribuem diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida (como já exposto). A expansão dos serviços de saúde, educação, seguridade social etc. contribui diretamente para a qualidade de vida e seu florescimento.

A questão da discussão pública e participação social é, também, central para a elaboração de políticas em uma estrutura democrática. O uso de prerrogativas democráticas - tanto as liberdades políticas como os direitos civis - é parte crucial do exercício da própria elaboração de políticas educacionais. Em uma abordagem orientada para liberdade, as liberdades participativas não podem deixar de ser centrais para a análise de políticas públicas.

A execução de uma política pública demanda uma intervenção dispendiosa por parte do Estado, em várias frentes. Mas não há que se negar o importante papel

das políticas públicas na realização de condições mínimas, que permitam aos seres humanos acessar suas liberdades e sua dignidade. Tal instituto nasce em razão das demandas sociais com a finalidade de operacionalizar mecanismos que impulsionem o desenvolvimento da população conforme preceitua o artigo 3º da Constituição de 1988, ao definir os objetivos fundamentais da República. Trata-se de um importante instrumento a disposição do Estado na concretização dos direitos fundamentais.

2.3 Evolução das políticas públicas educacionais no Brasil

O contexto social é marcado pela necessidade de adquirir conhecimentos e cada vez mais o saber é requisito para anular as desigualdades reinantes em todo o mundo, porém não basta somente estudar em boas escolas, é necessário ter um aprendizado.

A exclusão social é marcada por uma série de fatores e a educação é um dos maiores problemas de segregação social.

Ter políticas públicas que priorizem a educação é vantagem não somente para o educando mas para o país como um todo.

A educação é essencial para a conquista do desenvolvimento sócioeconômico de um país. É por este motivo que os países desenvolvidos possuem altos índices de escolarização. Pode-se afirmar que a educação está entre as atitudes mais importantes de uma sociedade. Porém, grande porcentagem da população brasileira ainda é privada da educação escolar, sem acesso a informações elementares. Diante disso, vive-se em sociedade onde nem todas as pessoas têm oportunidades educacionais iguais.

Desde a Constituição imperial de 1824⁴⁰ (art. 179, ns. 32 e 33), depara-se com a alusão ao direito à educação⁴¹. Nada obstante, foi com o surgimento do Estado Social e seu conseqüente rompimento com a ideologia liberal incutida nas duas primeiras Cartas brasileiras, que o direito à educação se notabilizou.

Há quem defenda que o direito à educação só ganhou efetivo status constitucional no Brasil a partir da Constituição de 1934 (arts. 149 e 156)⁴².

⁴⁰ "A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos" (n. 32). A Constituição garantia colégios e universidades, onde seriam ensinados os elementos das ciências, belas artes e artes (n. 33).

⁴¹ MALISKA, Marcos Augusto. *O Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 21.

⁴² Art. 149. A educação é direito de todos.

(...)

A Carta de 1934 dedicou um capítulo inteiro à educação, permeando por regras de competência, por estímulos fiscais a estabelecimentos educacionais, sem contar com a vinculação de despesas.

A Constituição de 1946 inovou na previsão de fundos especiais para a educação, e foi durante a sua vigência que sobreveio a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 4.024/61).

O regime constitucional de 1967 não promoveu alterações dignas na seara educacional.

Em 1969, a Emenda Constitucional n. 1, acrescentou a possibilidade de intervenção dos Estados nos Municípios em caso de mora no repasse de percentuais da arrecadação para o custeio da educação.

Com a Carta Cidadã de 1988, por força de suas diretrizes relacionadas ao direito social à educação, grandes foram as mudanças na educação básica brasileira.

Tal momento é marcado por importantes políticas relacionadas ao financiamento da educação, ao fluxo escolar, à estrutura curricular, à formação docente, à avaliação de desempenho, entre outras medidas.

Na esfera internacional, há diversos tratados e convenções, dos quais merecem referência a Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. XXVI) e a Convenção sobre os direitos da criança (art. 28), Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (art. XII).

Não foi diferente no plano infraconstitucional, conforme se vê em alguns marcos regulatórios:

- Lei 7.210/84 (Lei de Execuções Penais) cujos artigos 17 a 21 garantem direito à educação do aprisionado.

Neste documento, a assistência educacional do preso é expressamente prevista como um direito no inciso VII, do artigo 41. Contudo, ao especificar nos artigos 17 a 21 como se dará a assistência educacional, observa-se certa restrição às oportunidades educacionais nos presídios se comparada à educação fornecida aos jovens e adultos que não se encontram no sistema prisional: apenas o 1º grau (ensino fundamental) foi previsto como obrigatório, não sendo prevista a

Art. 156. A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

possibilidade de acesso ao ensino médio ou superior para os detentos que cumprem pena em regime fechado (que não pode sair da prisão), o que viola normas constitucionais que postulam como dever do estado a “progressiva universalização do ensino médio gratuito” (artigo 208, inciso II) e o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (artigo 208, inciso V) .

Além disto, nos artigos da LEP é possível identificar uma forte valorização do trabalho em detrimento ao direito à educação: o artigo 126 assegura a remição penal através do trabalho, mas não garante à educação o mesmo benefício. Esta valorização do trabalho frente à educação, além de não incentivar a procura por escolarização, reforça a sua descaracterização como um direito, colocando a educação formal como um privilégio, um plus concedido aos detentos.

- Lei 9.069/90 que criou o Estatuto da Criança e do Adolescente;
- Lei 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação, da qual trataremos mais detalhadamente em seguida;
- Emenda Constitucional n. 14/96 c/c a Lei n. 9.424/96, que instituem o FUNDEF (art. 60 do ADCT).

Tratava-se de espécie de “caixa central” que redistribuía os recursos federais, estaduais e municipais destinados ao Ensino Fundamental (antigo 1º grau) partilhando-os automaticamente entre os Governos Estaduais e Governos Municipais de acordo com o número de alunos matriculados em cada região de ensino. O Fundef foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental passou a vigorar.

Apesar dos resultados positivos em muitos Estados, surgiu a proposta de sua substituição pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que não investe apenas na ensino fundamental, mas também no ensino médio e na educação infantil, além de praticamente multiplicar por dez o aporte de complementação de recursos da União, de menos de 1% para 10%.

- Lei 9.503/97 que regula a educação no trânsito, no artigo 76⁴³;

⁴³ Art. 76. A educação para o trânsito será promovida na pré-escola e nas escolas de 1º, 2º e 3º graus, por meio de planejamento e ações coordenadas entre os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito e de Educação, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nas respectivas áreas de atuação.

- Lei 10.172/2001 que estipula o Plano Nacional de Educação;
- Lei 11.741/2003 que institui o Estatuto do Idoso. O direito à educação está previsto no capítulo V, artigos 20 a 25, os quais incluem também a cultura, o lazer e o esporte. Prevê a criação de oportunidades de acesso à educação, com adequação de currículos, metodologias e materiais didáticos destinados aos idosos. Contudo, o que se observa são programas de alfabetização para jovens e adultos e não especificamente para a população idosa, com interesses bem distintos dos adultos que normalmente procuram na educação uma melhoria de sua condição socioeconômica.

Também estabelece a inserção de conteúdos voltados ao processo de envelhecimento nos currículos mínimos dos diversos níveis de ensino formal e prevê que o Poder Público apoiará a criação de universidades abertas à Terceira Idade, bem como incentivará a publicação de livros com conteúdo e padrão editorial adequado ao idoso.

- Emenda Constitucional n. 53/06 c/c a Lei n. 11.494/2006, que instituem o FUNDEB (art. 60 do ADCT), conforme acima mencionado, em substituição ao FUNDEF.

A lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes básicas da educação (LDB) foi a que marcou o primeiro grande momento da educação após a Constituição de 1988. Disciplina a educação escolar que se desenvolve por meio de ensino em instituições próprias, bem como os princípios, a finalidade, as garantias, a organização da Educação nacional, o dever das entidades públicas e privadas frente ao direito a educação, os níveis e as modalidades de educação, que estão descritas no Artigo 1º ao 60 da LDB no título I ao título.

Tal documento trouxe um conjunto de políticas públicas com o fito de colocar a educação brasileira em paradigmas semelhantes à de outros países do cenário mundial, semelhante, inclusive, a alguns vizinhos latinos americanos, que nos

Parágrafo único. Para a finalidade prevista neste artigo, o Ministério da Educação e do Desporto, mediante proposta do CONTRAN e do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, diretamente ou mediante convênio, promoverá:

- I - a adoção, em todos os níveis de ensino, de um currículo interdisciplinar com conteúdo programático sobre segurança de trânsito;
- II - a adoção de conteúdos relativos à educação para o trânsito nas escolas de formação para o magistério e o treinamento de professores e multiplicadores;
- III - a criação de corpos técnicos interprofissionais para levantamento e análise de dados estatísticos relativos ao trânsito;
- IV - a elaboração de planos de redução de acidentes de trânsito junto aos núcleos interdisciplinares universitários de trânsito, com vistas à integração universidades-sociedade na área de trânsito.

superava tanto em resultados alcançados pelos alunos como na duração da escolaridade obrigatória.

Considerando-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional como a lei maior da educação no país, por isso mesmo chamada, quando se quer acentuar a sua importância, de "carta magna da educação", ela situa-se imediatamente abaixo da Constituição, definindo as linhas mestras do ordenamento geral da educação brasileira. (SAVIANI, 2011, p.2)

A lei nº 9.394/96 foi aprimorada por várias normas, dentre as quais destaca-se as leis nº 11.114 de 16/05/2005, 11.274/06 e 12.796/13 que, entre revogações e alterações regulamentaram a educação em vários aspectos, entre esses, definiram em nove anos a duração do ensino fundamental⁴⁴. Sobre esse importante passo, faz-se oportuna a lição:

A ampliação do ensino fundamental para nove anos no Brasil se coaduna à prática de vários países que apresentam em média 12 anos de escolarização básica, incluindo países da América Latina. Assim, o Brasil busca alinhar-se a tal situação, na expectativa de melhorar a educação no país, pois historicamente a educação brasileira enfrenta desafios ainda não superados: altas taxas de evasão e repetência; analfabetismo; problemas na formação, carreira e valorização de professores; infraestrutura inadequada e, a contradição entre acesso e sucesso escolar, já que, o ingresso nas escolas brasileiras não tem representado a apropriação do processo de alfabetização, sendo este um dos maiores impasses a tão buscada qualidade na educação (FURGHESTTI; GRECO e CARDOSO, 2012, p. 2)

O Brasil deu um grande passo positivo em prol de uma melhor oferta do direito social à educação ao fixá-la em nove anos, bem como determinando o início da educação obrigatória aos quatro anos⁴⁵. No entanto, isso ainda não é suficiente para a resolução dos vários problemas educacionais do Brasil. Não basta aumentar o tempo de permanência na escola, se o aluno não tiver um ambiente favorável ao estudo, materiais e equipamentos necessários ao aprendizado, professores

⁴⁴ Lei 11.274/2006- 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.

⁴⁵ Lei 9394/1996- Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma:

a) pré-escola;

b) ensino fundamental;

c) ensino médio; (Alteração trazida pela lei 12.796/ 2013)

comprometidos com trabalho que realizam, o que muitas vezes depende de uma boa remuneração, ou seja, se os fatores determinantes de uma educação qualificada não estiverem presentes.

A principal medida de política educacional decorrente da LDB foi, sem dúvida alguma, o PNE, Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 à 9 de janeiro de 2011, e posteriormente, o segundo Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/14, sancionado pela presidenta Dilma Rousseff, no dia 25 de junho de 2014, depois de cerca de três anos e meio de tramitação.

Com a publicação do segundo PNE, estados e municípios passaram a ter o prazo de um ano para elaborar e revisar seus Planos de Educação de acordo com as metas e as estratégias aprovadas pelo documento nacional. Lembrando que o PNE reúne 20 metas que devem orientar a educação brasileira nos próximos dez anos.

A lei nº 9.394/96 (LDB) foi aprimorada por várias normas, dentre as quais destacamos as leis nº 11.114 de 16/05/2005, 11.274/06 e 12.796/13 que, entre revogações e alterações regulamentaram a educação em vários aspectos.

Outra importante inovação foi a Emenda Constitucional n. 53, aprovada em 19 de dezembro de 2006, que, dentre outras inovações, substituiu o FUNDEF pelo FUNDEB, regulamentado pela Medida Provisória n. 339, de 29 de dezembro de 2006.

O grande avanço foi representado em dois aspectos: 1) a ampliação do âmbito de incidência, uma vez que o Fundo passou a incluir, além do ensino fundamental, a educação infantil (creches e pré-escolas), o ensino médio e a educação de jovens e adultos (EJA), abrangendo os meios urbano e rural e as modalidades da educação especial, da educação indígena e quilombola, assim como a educação profissional integrada ao ensino médio; 2) por um indicador da disposição de ampliar o compromisso da União com o financiamento da educação básica, através do dispositivo incluído na Medida Provisória 339, que vedou à instância federal a utilização do salário-educação para suprir a sua parte na composição do Fundo, como era feito anteriormente, na vigência do FUNDEF.

Vale ressaltar, ademais, que trata-se de um fundo de natureza contábil, e portanto, também não chega a resolver o problema do financiamento da educação, mas apenas o melhoram, se efetivamente aplicado.

De qualquer forma, essa mudança permite atender a um número maior de alunos, mas em condições não menos precárias que as já existentes à época do FUNDEF, ou seja, com professores em regime de hora-aula, classes numerosas, e sendo obrigados a ministrar um grande número de aulas semanais para compensar os baixos salários que ainda vigoram.

É certo que uma política social necessita ser equalizadora de oportunidades, já que essas - as oportunidades - foram apropriadas pelo grupo dominante. Assim, a universalização da educação básica, onde todos tem acesso de modo incondicional, recebendo a mesma qualidade, ainda é um grande desafio.

Se de um lado o Estado brasileiro tem uma Lei Nacional de Ensino (LDB/1996), um órgão legislativo (Congresso Nacional), um órgão que normatiza todos os sistemas (CNE) e um órgão que estabelece e executa as políticas de governo (MEC), de outro, durante muito tempo, não se preocupou em construir uma forma de organização para viabilizar o alcance dos fins da educação.

A falta dessas políticas, contudo, tem gerado uma crescente busca pelo Judiciário, a fim de suprir a omissão do Poder Público, no tocante a um dos problemas educacionais, que é a falta de acesso formal ao sistema de ensino.

2.4 Da (não) judicialização das políticas públicas

Estudou-se anteriormente que a educação é direito social inalienável e que cabe ao Estado sua oferta. Assim, o Estado deve organizar-se para garantir o cumprimento desse direito, universalizando o ensino básico público como direito de todos, garantido por meio de um Sistema Nacional de Educação.

A desigualdade receberia aí um corretivo importante, à medida que todos teriam chance de dispor de uma formação básica comum.

Contudo, apesar de todas as inovações, uma das evidências do menosprezo à educação nacional pode ser encontrada na estrutura de financiamento que permeou toda a sua história: o financiamento da educação nunca foi efetivamente concebido a partir das necessidades reais de crianças, adolescentes, jovens e adultos. Ao contrário, sempre foi estabelecido um quantum possível de recursos e, a partir dele, identificavam-se quais setores, níveis, modalidades e segmentos sociais seriam priorizados.

A realização de políticas públicas promotoras de uma educação substancial, mostra-se imprescindível ao desenvolvimento humano. A inópia dessas políticas, por

sua vez, desrespeita o princípio da eficiência que norteia todas as atividades do Poder Público.

No caso dos direitos sociais, como o direito à educação, é muito comum a colisão entre princípios constitucionais e as políticas orçamentárias. Quando isso ocorre, caso exista oferta irregular dos serviços incumbidos ao Estado, a força subordinante do direito social violado conduz à necessidade de prestação jurisdicional, de modo que a ordem social violada pelo Poder Público, notadamente por meio do Poder Executivo, possa ser restaurada pelo Poder Judiciário.

Esse fenômeno, chamado de judicialização das políticas públicas, vem ocorrendo de forma crescente nos últimos anos, não tanto pela ausência de políticas públicas educacionais, mas pelas falhas e pelos desvios existentes em sua execução, e é decorrente também da transição democrática, com o aumento da institucionalização das relações sociais. O povo espera que o sistema judicial seja eficiente diante da ineficiência dos outros poderes quanto ao complexo processo de formação de políticas públicas.

Sabe-se que esse recurso à Justiça tem se tornado frequente com uma verdadeira “Judicialização da educação”. No entanto, a concretização das políticas públicas não se limita à esfera do Judiciário. Como afirma Canela Júnior:

O Poder Judiciário tem uma atribuição constitucional residual em matéria de políticas públicas. Isto significa que a jurisdição não pode intervir indistintamente nas políticas públicas desenvolvidas pelos demais poderes. Somente no caso de omissão ou de contrariedade com os núcleos constitucionais de irradiação é que o Poder Judiciário intervém nas políticas públicas (CANELA JÚNIOR, 2011, p. 148).

A concretização dos planos encontra no poder executivo o locus adequado para a sua realização. A Judicialização dos planos deve ser reservada de forma a ser exceção e não a regra. Isto pelas seguintes razões:

a) A transferência de análise e concretização de uma política pública educacional nem sempre encontra no Judiciário a interpretação que melhor se adequa à realidade educacional (pode contemplar a realidade jurídica, mas não a educacional).

b) Transfere-se uma construção coletiva e democrática para uma análise pessoal que pode se cercar de impressões descompromissadas com o cotidiano escolar.

c) Em sua maioria, a análise das políticas reveste-se de caráter individual e não coletivo – o que proporciona desigualdades.

Basta citar como exemplo, a questão das férias nas creches, a educação em período integral ou parcial e a idade mínima para a matrícula no ensino fundamental, para ter-se a exata compreensão do problema.

Apesar das creches integrarem o sistema educacional, ainda são tratadas por grande parte do Judiciário como entidades assistencialistas que devem cuidar (e não educar) das crianças a fim de que os pais possam trabalhar, de modo que funcionem ininterruptamente. No entanto:

O fechamento das creches nas férias é necessário uma vez que integram o sistema de ensino e devem ser guiadas pelas normas relativas à educação em geral. Como consta do Parecer 17/12, do CNE, “as férias constituem um momento imprescindível para a avaliação e o planejamento do trabalho pedagógico dos professores”.

.....

Nas férias escolares há necessidade de uma articulação das demais políticas públicas a fim de atender aquelas crianças que não têm condições familiares ou sociais de permanecer, em segurança e devido cuidado em casa. Excepcionalmente, enquanto não articulada a política pública para o atendimento desta demanda, o funcionamento das creches em regime de plantão no período de férias é uma alternativa para atendimento especial e excepcional de crianças em situação de risco pessoal ou social ou em situação de vulnerabilidade (FERREIRA, DIDONET, 2015, mimeo).

A Justiça, muitas vezes, nega este direito elementar relacionado à educação a fim de que as creches funcionem como casas de acolhimento em período de recesso escolar. Outro paradoxo do Judiciário nesta questão envolve o período escolar. O Plano Nacional de Educação contempla a questão do período integral e parcial das creches, prevendo de forma específica na estratégia 1.17⁴⁶ da meta 01 o estímulo do acesso à educação infantil em tempo integral, o que não descarta o período parcial. Já na meta 06⁴⁷ contempla a necessidade de se oferecer tempo integral na educação básica. Isto revela que não há impedimento ao oferecimento de creches em período parcial, até porque este direito deve conviver com outro direito, o da convivência familiar. Aliás, é o que também determina o artigo 34 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. No entanto, as decisões judiciais, ainda sob o manto assistencialista, sustentam a necessidade das creches em período

⁴⁶ Estratégia 1.17) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

⁴⁷ Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos alunos da educação básica.

integral. O problema é que a legislação e o Judiciário têm atuado, cada vez mais, em favor da não institucionalização das crianças (em entidades de acolhimento), mas admitem a institucionalização na educação. Não se distingue a escola em tempo integral com a educação integral. Aliás, merece destaque o Parecer 17/12 do CNE, que estabelece:

Quanto à jornada, de acordo com o que dispõe a Lei nº 11.494/2007, para todas as etapas da Educação Básica, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil estabelecem que a Educação Infantil deve ser ofertada às crianças em jornada parcial de, no mínimo, quatro horas diárias, ou em jornada integral, igual ou superior a sete horas diárias. É preciso levar em conta que a criança não deve permanecer em ambiente institucional e coletivo por jornada excessiva, sob o risco de não ter atendidas suas necessidades de recolhimento, intimidade e de convivência familiar. (grifo nosso).

Por fim, outro problema que está em evidência no Poder Judiciário diz respeito à idade mínima para se ingressar no ensino fundamental. Todo o regramento está consignado em lei e resoluções do Conselho Nacional⁴⁸. A regra geral da idade mínima para o ingresso no ensino fundamental é que a criança deverá ter 6 (seis) anos completos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula. No entanto, a justiça admite uma variável do mês em que a criança completa os 06 anos de idade, de junho até dezembro. Não há uma uniformidade.

Portanto, resta evidente que a Judicialização da educação, apesar de cada vez mais intensa, deve ser vista como uma exceção. Para que isso ocorra, há necessidade de que todos os envolvidos nas políticas públicas garantam a sua efetividade sem a necessidade de socorrer-se do Judiciário. Neste particular entram em ação: a escola, os professores, os conselhos de escola, gestores, sindicatos, universidade, os pais e responsáveis, Ministério Público, etc.

O que se observa, normalmente, na abordagem da Judicialização dos direitos sociais é que este fenômeno ocorre como consequência direta da escassez dos recursos públicos destinados a oferecer o que é de direito positivado dos cidadãos. Neste sentido, diante da discrepância entre necessidades individuais e coletivas – de caráter ilimitado – e os recursos disponíveis – limitados – para satisfação geral surge a necessidade de o Estado fazer escolhas, ou seja, atender um interesse preterindo outro.

A alocação de recursos se torna fato necessário, e constante na gestão pública orçamentária. Todavia, é justamente esta uma das maiores dificuldades de

⁴⁸ CF, Art. 208, Resolução 04 e 06/2010 do CNE.

constatação nas decisões judiciais ao tutelar um direito judicial individual ou coletivo em que os litigantes se considerem preteridos pelo Estado. Isto porque ao se garantir judicialmente o direito social ou individual de um ou outro deixa de executar ações em benefício de um grupo mais extenso de cidadãos.

A concretização dos direitos sociais no Brasil passa pelos mesmos critérios de adequação com a realidade prática dos demais países democráticos. Neste sentido é importante compreender que as necessidades ou interesses individuais e coletivos têm natureza infinita e os recursos disponíveis para concretização destes interesses serão sempre limitados.

Para Virgílio Afonso da Silva (2008, p. 594-595), a viabilidade de uma política pública de efetivação de direito social deve-se ao governo e à mobilização social, pois sua justiciabilidade ignora totalmente seu caráter coletivo, o que equivale a dizer que os direitos sociais não podem (e não devem) ser tratados como direitos individuais, ou seja, os juízes não podem ignorar as políticas públicas existentes e conceder, de forma irracional e individualista, vagas em creches ou medicamentos (no caso do direito à saúde) à todos que recorrem ao Poder Judiciário.

Há portanto, a necessidade de conciliação entre essas duas vertentes, que a princípio parecem opostas.

Virgílio Afonso da SILVA (2008, p. 588-589) observa que conciliar direito e políticas públicas para alguém da ciência jurídica é uma tarefa difícil, porém, que deve ser levada a sério.

Afinal, a qualidade da democracia depende das políticas de governo e de estado, devendo a educação ser uma política de estado:

a política de Estado é voltada a organizá-lo, de modo que ele tenha as bases estruturais mínimas para a execução de políticas de promoção e proteção dos direitos humanos. Já as políticas de governo, utilizando-se dessas bases estruturais já consolidadas, são implementadas para promover ações pontuais de proteção e promoção aos direitos humanos específicos expressos em nossa Carta. (AITH, 2006, p. 236)

BOBBIO, nessa mesma linha de raciocínio, afirma que

A justificação da democracia, ou seja, a principal razão que nos permite defender a democracia como a melhor forma de governo ou a menos ruim, está precisamente no pressuposto de que o indivíduo singular, o indivíduo como pessoa moral e racional, é o melhor juiz do seu próprio interesse. (2000, p. 424)

Enquanto perdurar essa realidade que subdesenvolve o ser humano, fadando-o a uma vida medíocre e submissa, a escola acaba por sucumbir a um ciclo

vicioso que eterniza o sistema vigente, no qual uma minoria instruída explora a maioria intelectualmente escravizada. Nesse sentido, a escola, que deveria libertar, dar autonomia e construir o indivíduo, dá lugar a uma escola que colabora com a manutenção do ciclo mantendo a relação entre dominantes e dominados.

Para Saviani é a escola que viabiliza ao homem chegar à compreensão completa de mundo:

O papel da escola é o de ser o ambiente adequado para que o professor possa exercer da melhor forma possível o seu papel. [...] O papel do professor é elevar os alunos do nível não elaborado, do nível do conhecimento espontâneo, de senso comum, para o nível do conhecimento científico, filosófico, capaz de compreender o mundo nas suas múltiplas relações e, portanto, passar da visão empírica, fragmentada do mundo, para uma visão concreta, articulada. (SAVIANI, 2010, p.145)

Entretanto, quando a escola não efetiva integralmente sua função social, não democratiza o saber escolar, fortalece a manutenção do sistema vigente, neste caso o capitalista, pois acentua a relação entre dominantes e dominados, produzindo mecanismos de exclusão.

Nesse sentido, destacamos a lição de Saviani:

A "inclusão excludente" por sua vez manifesta-se no terreno educativo como face pedagógica da exclusão excludente. Aqui a estratégia consiste em incluir estudantes no sistema escolar em cursos de diferentes níveis e modalidades sem padrões de qualidade exigidos para o ingresso no mercado de trabalho. Essa forma de inclusão melhora as estatísticas educacionais porque permite apresentar números de ampliação do atendimento escolar se aproximando da realização de metas como a universalização do acesso ao ensino fundamental. No entanto, para atingir essas metas quantitativas, a política educacional lança mão de mecanismos como a divisão do ensino em ciclos, a progressão continuada, as classes de aceleração que permitem às crianças e aos jovens permanecer um número maior de anos na escola, sem o correspondente efeito da aprendizagem efetiva. Com isso, embora incluídas no sistema escolar, essas crianças e esses jovens permanecem excluídos do mercado de trabalho e da participação ativa na vida da sociedade. Consuma-se, desse modo, a "inclusão excludente" (2011, p.442).

Entre os mais pobres, a escola pública, constitui-se, muitas vezes, como o único braço do estado a alcançar tais pessoas. Assim, por razões sociais e econômicas, as classes marginalizadas dependem totalmente das políticas públicas promovidas pelo Estado.

Dessa forma, maior investimento financeiro em educação com a conseqüente adoção de políticas públicas exitosas são elementos essenciais para uma administração eficiente dos recursos públicos.

Além disso, o Ministério Público deve assumir o papel de protagonista de ações que busquem a concretização dos planos, com a fiscalização dos prazos previstos, das metas, estratégias e dos direitos assegurados. Com a constatação da falha, a negociação articulada e/ou indução para a efetivação de política pública específica deve ser o caminho a seguir.

O objetivo é o coletivo, ou seja, o direito à educação que garanta um atendimento democrático a toda a população. Neste particular, destaca-se a importância da visão global do direito e não apenas o direito individual. A educação busca a igualização das pessoas, como direito social que é, assim, a visão do Ministério Público deve ser sempre o coletivo, para que este direito seja garantido a todos indistintamente. Nesse sentido, esclarece Canela Júnior (2014):

Os direitos fundamentais sociais foram concebidos para garantir a igualdade substancial de todos os membros da sociedade. O objetivo da satisfação dos bens da vida protegidos pelos direitos fundamentais sociais é o oferecimento de oportunidades iguais de desenvolvimento a todos os integrantes da sociedade. Logo, esses bens da vida devem ser disponibilizados indistintamente, sem quaisquer privilégios particulares. Se o que se objetiva com os direitos fundamentais sociais é a igualdade substancial (grifo nosso), não é possível que se conceba a existência de titulares exclusivos daqueles direitos, ou de determinados segmentos da sociedade que exclusivamente deles se beneficiem (CANELA JÚNIOR, 2014, p. 144).

Essa situação traz reflexo direto na decisão judicial, pois se deve ter como objetivo o coletivo e não apenas o individual. No entanto, o Judiciário, muitas vezes, lida com o direito individual. Assim, compete ao Ministério Público, na eventualidade de judicializar a questão, levar ao Judiciário o direito pleiteado de forma coletiva e difusa, para que todos sejam beneficiados com eventual decisão judicial. Nesse sentido, mais uma vez merece destaque os ensinamentos de Canela Júnior (2014):

“... tal situação criou um sério paradoxo, pois, ao se conceber individualmente ao cidadão direito social, possibilita-se uma nítida distinção entre os que obtiveram a satisfação da pretensão e os que não a obtiveram. Nesse contexto, o Poder Judiciário, de forma reflexa, não reduz a desigualdade - mesmo fazendo atuar o ordenamento jurídico -, porquanto apenas uma parcela mínima dos cidadãos terá garantido o direito postulado (CANELA JÚNIOR, 2014, p. 144).

Desta forma, deve-se buscar uma igualdade que não seja apenas formal. Nesse sentido, o Ministério Público, através dos inquéritos civis, tem a possibilidade de se garantir a igualização das pessoas de forma concreta, pois tais inquéritos se apresentam como instrumentos eficazes de concretização de políticas públicas.

Trata-se de um mecanismo extrajudicial que permite a negociação através dos termos de ajustamento de conduta.

A ação judicial para a implementação das políticas deve ser a última posição a ser tomada. Para tanto, cada vez mais se constata a necessidade de especialização dos promotores de justiça que atuam nesta área. E mais, uma atuação regionalizada visando uma solução que ultrapasse as barreiras geográficas de uma comarca, dado que o Plano Nacional e Estadual de Educação vale para todas as cidades. Como forma de ilustrar, será apresentado a seguir um caso prático de judicialização das políticas sociais.

2.4.1 Caso prático de atuação do Judiciário ante a ausência de uma política pública efetiva: a falta de vaga em creche municipal de Canoas/RS

No presente caso, aborda-se a decisão judicial que contempla, a princípio, o direito à prestação positiva pelo Poder Público consistente na educação, um direito social garantido constitucionalmente.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. VAGA EM CRECHE. GARANTIA DE EDUCAÇÃO À CRIANÇA DE ZERO A SEIS ANOS EM CRECHES E PRÉ-ESCOLA. OBRIGAÇÃO ATRIBUÍDA AO MUNICÍPIO. INCONFORMIDADE. ALEGAÇÃO DE INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS. DIREITO DA INFANTE A VAGA EM CRECHE. BLOQUEIO PARA ASSEGURAR O CUMPRIMENTO DA DECISÃO. CABIMENTO. Ao Município cumpre fornecer vaga em creche pública para todas as crianças de zero aos seis anos de idade. Na impossibilidade de desempenhar sua obrigação, que é constitucional, há de arcar com as despesas decorrentes da inclusão da criança em estabelecimento particular de ensino, justificando-se o bloqueio de valores para garantir o cumprimento da decisão judicial. DADO PROVIMENTO AO RECURSO. (Agravo de Instrumento Nº 70066652678, Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felipe Schmitz, Julgado em 06/11/2015). (TJ-RS - AI: 70066652678 RS, Relator: Alzir Felipe Schmitz, Data de Julgamento: 06/11/2015, Oitava Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 10/11/2015)⁴⁹

No caso em tela, foi proposta uma ação contra o Município de Canoas, no Rio Grande do Sul, pleiteando vaga em creche. O juiz de primeira instância proferiu decisão interlocutória requerendo a comprovação de inscrição administrativa de pedido de vaga, para a apreciação do pedido de antecipação de tutela.

[...]

Em suas razões, os agravantes discorreram sobre seu direito constitucional às vagas pleiteadas, bem como sobre a necessidade imperiosa da concessão da tutela antecipada, haja vista que seus genitores precisam laborar. Outrossim, referiram que não há necessidade de pedido administrativo. Assim, requereram o recebimento deste agravo de

⁴⁹ <http://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/254144901/agravo-de-instrumento-ai-70066652678-rs>

instrumento agregando-lhe o efeito suspensivo ativo e, ao final, o provimento confirmando-se a tutela antecipada.

O ministério público opinou pelo provimento do agravo, e a decisão foi no mesmo sentido:

A questão a ser resolvida neste agravo de instrumento é a inconformidade dos autores com o indeferimento da tutela antecipada pleiteando sejam inseridos em estabelecimento de educação infantil, por ausência de inscrição prévia.

Afasto a necessidade de inscrição porque resta evidente a resistência do Município em fornecer vaga em escola em pública, tanto que a propositura da demanda se tornou necessária.

De mais a mais, inexistente obrigatoriedade de esgotar a esfera administrativa para buscar a tutela jurisdicional, consoante a garantia fundamental de livre acesso ao Poder Judiciário (artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988).

[...]

Desse modo, entendo que não há exigência de inscrição para concessão da tutela antecipada⁵⁰.

Citando o artigo 208, inciso IV, da Constituição Federal, o relator afirmou que cabe ao Estado buscar meios para proporcionar a efetividade do direito social à educação, que é garantido a todos os cidadãos. Ainda, que é dever do Município ofertar vagas na educação infantil na rede pública:

A educação é um direito social garantido a todos os cidadãos nos termos do artigo 6º da Constituição da República, devendo o Estado buscar os meios para, o quanto antes possível, proporcionar a efetividade desse direito.

Ainda, é dever do Município ofertar vagas na educação infantil na rede pública e cabe a ele garantir vagas para todas as crianças com os recursos que lhe são próprios.

Enfim, é dever do poder Público, dentre outros, assegurar à criança e ao adolescente o direito à educação, conforme artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente [...]

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO AO RECURSO.⁵¹

Percebe-se claramente que a presente decisão se deu pautada pela nossa legislação pátria, que garante amplamente o acesso irrestrito à educação, como um direito de todos.

Vê-se, portanto, que o problema da judicialização é de escolhas políticas, ou da falta delas. Escolhas de políticas públicas não delimitadas no campo político.

Como essa, existem inúmeras decisões proferidas, condenando o Poder Público à prestação do direito social à educação, pela falta de escolhas por políticas

⁵⁰ <http://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/254144901/agravo-de-instrumento-ai-70066652678-rs>

⁵¹ <http://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/254144901/agravo-de-instrumento-ai-70066652678-rs>

públicas preventivas, que portanto não constam como prioridades ou mesmo no orçamento público.

No entanto, por mais justa que possa ser a reivindicação de qualquer interessado da sociedade, a questão central se afigura na falta de opção política dos representantes democráticos, que possuem responsabilidade para tanto, pela própria delegação imposta pelo mandato eletivo, não devendo essa responsabilidade ser transferida para a decisão judicial, simplesmente por não ser questão jurídica, mas sim política.

Vale dizer que o autor da presente demanda e de todas as outras que pleiteiam a efetivação de um direito social, está completamente certo em sua exigência. Contudo, essa decisão individual, de determinar que se disponibilize uma vaga a mais na creche, ou ainda, que se bloqueie verbas públicas para o custeio de um estabelecimento particular, afeta todo o restante da sociedade que passa pelo mesmo problema, e que terá seu direito coletivo preterido, seja porque a sala de aula ficará abarrotada de alunos e totalmente inviável ao aprendizado dos que lá estão, seja por um "gasto" individual não previsto no orçamento público.

Nesse sentido, o professor Edinilson Donisete Machado, em análise de casos semelhantes, aponta a argumentação apresentada em uma defesa feita pelo Poder Público:

O estudo da defesa apresentada pelo Poder Público demonstra a abordagem do mérito administrativo, como também algumas ponderações sobre o princípio da universalidade do orçamento público.

Relativamente ao mérito administrativo, argumentou-se que, para o Estado conseguir atender a todos os que dele necessitam, é preciso que sejam criados programas de governo, com diretrizes para os órgãos de atuação e prevendo os recursos, com suas respectivas origens, que custearão as atividades destinadas à satisfação das necessidades da população. (2011, p. 50)

Sendo assim, as obrigações impostas à Administração pelo Poder Judiciário, levam-na a agir de forma excepcional e sem a observância de critérios especificados até mesmo nos planos de educação existentes, gerando prejuízos à Política Municipal de Educação, como também a outras pessoas que também dependem desses programas de governo.

É questionável se é juridicamente possível compelir a Administração Pública, direta ou indireta, a atuar de maneira individual, como no caso em análise, em detrimento da sociedade como um todo. Isso sem falar na questão dos limites

institucionais democráticos para tal decisão do Poder Judiciário, sobre a qual afirma o professor Edinilson que

A atribuição da competência para traduzir o sentimento constitucional, para realizar as opções políticas e essencialmente nas escolhas das políticas públicas, regra geral, é da função legislativa e executiva, que receberam mandatos para representar a vontade geral do povo, e, por consequência, são responsáveis politicamente.

A Constituição encerra vários princípios estruturantes, dentre os quais as atribuições de competências para cada função institucionalizada, e delegou à função legislativa a iniciativa de ponderar sobre os princípios e de traduzí-los em normas infraconstitucionais, observando a supremacia da Constituição como limite à sua função legiferante.

É inegável que também às demais funções foram atribuídas competências para legislar, mas de forma excepcional e específica para as disposições ditadas pela própria Constituição, como função atípica.

Em síntese, é da função legislativa a preponderância de legislar ordinariamente, e, mesmo nas demais atribuições às outras funções, também a ela é atribuída participação no processo, inclusive pela análise da compatibilidade vertical, em face da Constituição.

A conclusão a que se chega é a de que a Constituição de 1988 estabelece os procedimentos e atribui competências a cada uma das funções, e que as escolhas cabem preponderantemente ao legislador e ao Executivo, que se submetem a um processo preordenado de discussão e de deliberação do qual cabe a revisão judicial, com o fito de verificar a compatibilidade vertical de sua atividade legiferante. (2011, p. 68-69)

Apesar desse maior controle jurisdicional por atribuição constitucional, para o autor, não se pode dizer que a legislação "perdeu sua dignidade", ou seja, não perdeu sua eficácia, tampouco pode ser substituída por outros meios, pois de qualquer forma, a intenção é de se positivar as condutas, gerais e abstratas, para promover a igualdade de tratamento (2011, p. 69), colocando-as em prática através de políticas públicas eficazes e capazes de garantir essa igualdade almejada.

Mas certo é que o Poder Judiciário não pode, nem deve atuar de forma autoritária, elencando políticas públicas que não sejam verdadeiramente eficazes para toda a comunidade. Dessa forma, o diálogo inter-poderes e com a participação da sociedade civil organizada confere legitimidade e controles democráticos, conforme analisado a seguir.

3 A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

3.1 Democracia e participação

A Democracia, como direito fundamental, integra o Estado de direito social. E aí nos referimos ao Estado democrático de direito. E justamente por ser um direito fundamental, a democracia precisa estar de acordo com o contexto histórico-social.

Diante disso, Fernando de Brito Alves (2013) afirma que as teorias da democracia existentes não são suficientes, e que há necessidade de uma teoria da democracia adequada aos países de modernidade tardia, marcados pela diferença, por antagonismos sociais e por uma série de distinções, como é o caso do Brasil, e conclui que

democracias substantivas são aquelas formas de vida dos povos que asseguram a existência de espaços coletivos em que o "político" acontece, tanto pela ação dos movimentos sociais quanto pela articulação do Estado enquanto novíssimo movimento social, garantindo a inclusão das minorias e a proteção dos grupos vulneráveis, como uma imposição das demandas de igualdade inerentes à própria democracia. (2013, p.133)

A questão da participação é central para a resolução dos problemas básicos que têm minado a efetividade da educação.

O ator social não pode ser neutro, principalmente diante de algo que o atinge a toda hora e em todo lugar, como a desigualdade social. Dentro de um sistema tão desigual como o capitalismo subdesenvolvido, a política social recobra ainda maior necessidade, assumindo muitos desafios.

Segundo Paulo Freire (2011, p. 149), se as pessoas participarem do processo de sua própria educação, maior será a sua participação no seu aperfeiçoamento e crescimento. Quanto mais as pessoas perguntarem para si próprias o que elas desejam para si e quais são as suas expectativas, maior será a democracia.

Para Myles Horton (2011, p. 150), as pessoas que possuem um conhecimento, têm a responsabilidade de compartilhar tais conhecimentos com as outras pessoas, podendo este ser compartilhado através de perguntas, fazendo com que as pessoas não sejam dependentes umas das outras.

No mesmo sentido, Robert Dahl (2001, p. 99) elenca os critérios que justificam dizer que um país é democraticamente governado são: 1) Funcionários eleitos; 2) Eleições livres, justas e frequentes; 3) Liberdade de expressão; 4) Fontes de informação diversificadas; 5) Autonomia para as associações; 6) Cidadania inclusiva.

Entre política social e econômica existe condicionamento natural, ou seja, ambos os lados são da mesma relevância, e, no fundo, formam uma só realidade. Não se conseguem mudanças sociais sem mudanças econômicas e vice-versa.

Para Bobbio (1982, 2009),

Em termos concretos e duros, a história não permite sociedades propriamente iguais, mas talvez toleráveis, como se dá na democracia. Sociedades democráticas são muito imperfeitas, mas apresentam pelo menos a vantagem de uma convivência marcada por regras de jogo capazes de reduzir substancialmente a discriminação social. O poder democrático também é poder, mas é radicalmente diferente do poder discricionário, porque seu acesso é relativamente equalizado, submete-se ao veredicto popular regularmente, considera-se delegado, presta contas, e assim por diante.

Para Pedro Demo (2012, p.36), a política social precisa "dialogar com clarividência com a política econômica", pois a maneira mais rápida de inviabilizá-la é desgarrá-la do mundo econômico, recaindo nas sobras; como também, se não assumir compromisso social desde o início, o progresso econômico torna-se "perverso".

O autor ainda explica que a política social carece de financiamentos, e estes, por sua vez, provém dos setores produtivos, e que existem propostas que supõem o "concurso favorável da economia", como por exemplo, o atendimento assistencial à criança, implicando o acesso das famílias a emprego e renda. Aponta, ainda, que a questão produtiva sempre remete para as questões de raiz, permitindo às políticas sociais tornarem-se mais decisivas. E conclui que "a educação básica hoje, não significa apenas a instrumentação mais efetiva da cidadania, mas igualmente da produtividade".

Para Pedro Demo (2012, p.50),

em termos de política social é fundamental colocar dois desafios:

- a) defender o lugar do Estado, como serviço público necessário, estrategicamente equalizador;
- b) defender a necessidade ineludível de controle democrático popular, por meio da cidadania organizada.

Depreende-se de imediato a importância extrema dessa discussão para a política social. No lado do Estado, é fundamental definir seu papel, principalmente sua possibilidade histórica de aparecer como espaço estratégico de equalização de oportunidades e de agente relevante de assistências e serviços públicos. No lado da sociedade, é decisiva a ocupação do espaço político para além do espaço econômico, mormente como instância fundante do Estado, em todos os sentidos: o Estado não tem autoridade própria nem recursos próprios; tem-nos delegado e deve manter-se jungido ao controle da base.

Em consonância com as políticas socioeconômicas, estão as políticas participativas, voltadas ao enfrentamento da pobreza política da população, dentro de um reconhecimento de que não se pode enfrentá-la sem a participação do próprio sujeito. É aí que emerge a oportunidade de formação de um sujeito consciente e organizado, capaz de definir seu destino e de compreender as injustiças sociais que existem e que o assolam, ou seja, o cidadão.

Olhando criticamente, é difícil descobrir um programa social estatal significativo em quantidade e qualidade. A desigualdade social tem se avolumado de tal forma, que as ofertas públicas se tornam cada dia mais apequenadas e insatisfatórias. Nem mesmo a oferta pública do ensino fundamental - garantida na Constituição como direito universal na respectiva idade - atinge hoje pelo menos a metade dos interessados, em termos de alunos que entraram na 1ª. série um dia e concluíram a 8ª. Os programas e as instituições dedicadas à criança e ao adolescente abarcam parcela pequena da demanda, sem falar em casos de custos contraditórios da máquina, o que já recomendaria que, em vez de manter a burocracia, seria preferível repassar os recursos às respectivas famílias. Entram e saem programas como o do leite, o da cesta básica, o da merenda também para os irmãozinhos, cujo atendimento tende sempre a ser residual. (DEMO, 2012, P. 51)

A precariedade da cidadania é manifestação da pobreza política, logo, cidadania organizada é a qualidade política da população.

Nota-se, portanto, que a qualidade do Estado está precipuamente na cidadania organizada que o funda. Onde falta sociedade civil organizada, temos tipicamente massa de manobra, seja sob a forma de letargia cultivada ou de ditadura opressora. E essas são as manifestações mais drásticas da pobreza política.⁵²

⁵² "Resumidamente, são componentes de políticas participativas típicas ou pelo menos de serviços públicos exigidos pela cidadania organizada:

- a) políticas educacionais, sobretudo a universalização do 1º grau, compreendida como instrumentação primária para o exercício da cidadania, porque oferece alguns meios de desdobramento da consciência crítica, via saber sistematizado;
- b) políticas culturais, principalmente aquelas que se dirigem ao cultivo das identidades culturais, tomadas como condição essencial para a construção de um projeto próprio de desenvolvimento;
- c) políticas de comunicação, mormente de comunicação de massa, pelas quais passa a informação, instrumento fundamental para se exercer a cidadania crítica, embora prevaleça a indústria cultural, consumista e manipulativa;
- d) políticas de defesa da cidadania, sob a forma de defesa do consumidor, ou de defesa da qualidade do meio ambiente, ou dos direitos humanos fundamentais;
- e) políticas de conquista de direitos, sobretudo por parte de minorias ou assemelhados: direitos da mulher, do idoso, da criança, do aposentado, do deficiente, do índio, do posseiro etc.;
- f) políticas de organização da sociedade civil, seja sob o prisma comunitário (organização de interesses localizados) seja sob o prisma social (organização de interesses dispersos), com vistas a formar trama associativa resistente às intervenções autoritárias; cabem aí comunidades eclesiais de base, associações de bairros e favelas, condomínios, associações de microempresários, associações de pais, associações de empregadas domésticas etc.;
- g) políticas partidárias, como órgãos civis de defesa dos direitos políticos, nos quais se consagra o direito à opinião, à reunião, à ideologia etc.;

Assim, a política social não pode ser apenas pública, pois parte dela vem (deve vir) da sociedade, por meio do controle democrático do Estado.

Ademais, políticas participativas recolocam a questão da democracia, tornada também componente fundamental do bem-estar social. E a característica principal dessa visão é de reconhecer que bem-estar não é dádiva, mas conquista.

Não existe participação dada, imposta, prévia, porque a participação vem depois de/se conquistada.

Desse modo, a escola pública tem como função imprescindível garantir o acesso desde o ensino básico, como reza a Constituição. Entretanto, é fundamental que exista uma sociedade civil organizada apta a exigir essa providência do Estado, uma sociedade participativa, apta a contribuir com a política social de seu país.

Vale ressaltar que, embora nem toda política social seja e deva ser estatal, é impossível deixar de reconhecer a presença avassaladora do Estado na sociedade brasileira, até porque, em termos de bem-estar social, sempre se supõe que o agente principal seja o Estado, justamente por seu caráter público, possível espaço de equalização de oportunidades.

Por tudo o que a caminhada brasileira demonstra, não seria exagero conceber como prioritária uma luta pela efetivação da identidade do povo brasileiro, através da conscientização. Essa necessidade de educação qualificada, que não seja meramente instrução, mas formação que reconheça a diversidade e a identidade, no sentido de cidadania plena, o que, aliás, está positivada em tratados internacionais e no sistema jurídico nacional, como já se demonstrou.

Ao ler Hannah Arendt, em texto de 1957, percebe-se como o país ainda vive uma "crise na educação":

Na Inglaterra, o que se pretende é instaurar uma meritocracia, mais uma vez claramente correspondente a uma oligarquia, não agora de riqueza ou nascimento, mas de talento. Ainda que na Inglaterra se não esteja disso plenamente consciente, isso significa que o país, mesmo sob um regime socialista, continuará a ser governado como desde sempre tem sido, ou seja, não como uma monarquia ou como uma democracia, mas como uma oligarquia ou aristocracia - esta última entendida como sendo melhores os mais dotados, o que está longe de constituir uma certeza. Na América, uma

h) políticas sindicais, como órgãos civis de defesa do direito ao trabalho, tomado este como expressão essencial da vida em sociedade, não apenas como ganha-pão, mas igualmente como forma de realização humana;

i) políticas de justiça, por intermédio das quais o Estado garante instrumentação adequada para o exercício dos direitos e dos deveres, em estado de direito;

j) políticas de segurança pública, por meio das quais o Estado garante o direito de todos de andar pela rua, de morar, de se divertir com tranquilidade, bem como de proteger seus bens contra violências externas." (DEMO, 2012, p.39-40)

divisão quase física deste tipo, entre crianças dotadas e não dotadas, seria intolerável. A meritocracia não contradiz menos o princípio da igualdade, de uma democracia igualitária, do que qualquer outra oligarquia. (1957, p. 493-513)

Resgatar a educação para a liberdade, a igualdade e a solidariedade - além da paz com justiça - é tarefa difícil numa sociedade cujo sistema de ensino permanece excludente. O objetivo continua sendo justamente propiciar as condições para que todos possam desenvolver suas potencialidades, como cidadãos ativos e conscientes da dignidade inerente à espécie humana.

Com a diversidade cultural existente no Brasil, o diálogo com a sociedade ganha importância num processo de resgate de cidadania, garantindo direitos fundamentais para dar início à participação popular, jamais agindo com o discurso de autoridade, pois as transformações devem aflorar dos próprios oprimidos:

Desta maneira, o educador não é o que apenas educa, mas o que, enquanto educa, é educado, em diálogo com o educando que, ao ser educado, também educa. Ambos, assim, se tornam sujeitos do processo em que crescem juntos e em que os "argumentos de autoridade" já não valem. Em que, para ser-se, funcionalmente, a autoridade, se necessita de estar sendo com as liberdades e não contra elas. (FREIRE, 2006, p.79)

O Estado Democrático de Direito trouxe a concepção de participação do cidadão na gestão e no controle da Administração Pública. Assim, é preciso vivenciar uma transição ativa e ideológica, negando a tradicional postura social passiva, inerte e acomodada, decorrente de um estado paternalista, e avançar para uma atuação parceira e conjunta, entre estado e sociedade.

3.2 Os planos de educação e a participação

A proposta de um Plano de Educação com objetivo de coordenar e fiscalizar a política educacional de médio e longo prazos existe desde a década de 1930, a partir da criação do Conselho Nacional de Educação (1931) e da divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932.

No conjunto das atribuições previstas no decreto de criação do Conselho Nacional de Educação, em 1931, havia o que se pode denominar como Plano Nacional de Educação (CURY, 2009). No caso do Manifesto, elaborado por educadores e intelectuais brasileiros, já se identificava a necessidade da formulação de uma política educacional para todo o país, com um plano para sua execução, que

tivesse continuidade ao longo dos anos e fosse além do tempo de uma gestão governamental (AZANHA, 1995; BRASIL, Lei 10.172/2001). O Manifesto influenciou a elaboração da Constituição de 1934, a qual estabeleceu como uma das competências do governo federal, “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país”.

Em 1937, o Conselho Nacional de Educação apresentou uma proposta de Plano que não foi concluída, em decorrência da suspensão dos trabalhos da Câmara dos Deputados, onde o Plano estava em estudo. Apenas na década de 1960 foi elaborado um novo esboço de plano pelo Conselho Federal de Educação voltado à aplicação dos recursos federais para a educação, que, no entanto, foi abandonado antes sequer de encaminhado ao Legislativo. Entre 1970 e 1980, durante a ditadura militar, a elaboração dos planos de educação esteve atrelada aos processos mais gerais de planejamento centralizado do governo nacional da ditadura militar, sem contar com a participação de educadores ou profissionais da área da educação (BORDIGNON, 2009; CURY, 2009, FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2011).

Foi somente a partir de intensa mobilização popular que em 1988, a Constituição Federal incorporou a obrigação de se estabelecer um plano nacional de educação, de duração plurianual. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 determinou o prazo de um ano para a União encaminhar ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação. No entanto, somente 13 anos depois da promulgação da CF e quatro anos após a LDB, foi aprovado o Plano Nacional de Educação com vigência de 2001 a 2010.

Este Plano foi resultado do embate de dois projetos, que tramitaram simultaneamente no Congresso Nacional: o projeto da sociedade civil, construído nas Conferências Nacionais de Educação e o projeto do governo. Avaliações realizadas ao final de sua vigência (AGUIAR, 2010; DOURADO, 2010) evidenciam que o PNE aprovado não se constituiu como base para o planejamento da educação nacional, nem foi utilizado pela sociedade civil e política para reivindicar seus direitos, por não considerarem que este traduzia os anseios e esforços políticos em sua elaboração.

Um dos principais entraves para a transformação do Plano em política de Estado foram as restrições orçamentárias ao Plano, em virtude de vetos

presidenciais à ampliação de recursos para o alcance das metas. Apesar das limitações, avalia-se positivamente o fato de que o processo de elaboração do Plano teve um caráter pedagógico, ao evidenciar os interesses e embates existentes na sociedade brasileira sobre a política educacional, além de que possibilitou a criação de novos marcos para a organização e gestão da educação nacional (AGUIAR, 2010; DOURADO, 2010).

Importa ressaltar que este Plano previu que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborassem planos decenais correspondentes, no entanto, ao final do período de vigência do Plano Nacional, praticamente metade dos Estados e dos Municípios ainda não havia elaborado seus respectivos planos.

Além da restrição de recursos, a falta de centralidade do Plano, na formulação da política nacional de educação, a ausência de regulamentação sobre a colaboração entre os entes federados bem como a cultura política brasileira por vezes avessa à construção democrática de planos de longo prazo têm sido consideradas explicações para esta situação, a qual se espera transformar com a formulação do novo PNE e outras ações voltadas à participação nos processos de construção e revisão dos Planos Estaduais e Municipais de Educação.

O novo PNE, que iniciou as discussões em 2010, e ficou cerca de três anos e meio em tramitação, sendo sancionado em 25 de junho de 2014, prevê a elaboração e a revisão dos planos municipais e estaduais de educação a partir de amplos processos participativos.

A longa tramitação do Plano no Congresso Nacional demonstra os interesses e embates dos vários sujeitos da sociedade brasileira sobre a educação, sobretudo quando se trata de seu financiamento.

Pode-se definir os planos de educação como documentos (políticas públicas), com força de lei, que estabelecem metas para que a garantia do direito à educação de qualidade avance em um município, estado ou país, no período de dez anos⁵³.

Os planos devem contemplar a realidade nacional, estadual e municipal, razão pela qual se mostra de extrema relevância o diagnóstico realizado. Em seguida, as metas, estratégias e diretrizes precisam ser definidas de modo a contemplar a melhoria da educação em face da realidade apresentada. Bordignon (2014) esclarece:

⁵³ <http://www.deolhonosplanos.org.br>

DIRETRIZES: indica a direção a seguir na caminhada, balizada pelas políticas e por princípios indicando o rumo a seguir e o futuro desejado. Estabelecem as definições normativas das políticas.

METAS: Constituem objetivos quantificados e datados. Representam o compromisso dos governos e da sociedade, orientando a ação dos agentes públicos e controle social.

ESTRATÉGIAS: devem constituir programas definidores das ações do governo para alcançar as metas. (BORDIGNON, 2014, p. 31/32)

Ainda, há de se ter uma visão sistêmica dos Planos (PNE, PEE e PME), de forma que se apresentem de maneira articulada, em razão do sistema federativo e do regime de colaboração estabelecido em lei. Como política pública, os Planos de Educação apresentam características comuns com outros planos, e específicas, em razão da matéria tratada.

Fazendo uma síntese do "caderno de orientações" publicado no portal do MEC, sobre o PNE, podemos enumerar algumas características ou premissas⁵⁴.

Primeiramente, os Planos Municipais de Educação (PME) precisam estar alinhados ao Plano Nacional de Educação (PNE) e aos Planos Estaduais de Educação (PEE). Considerando que os planos municipais de educação poderão ser limitados ou potencializados pelos planos estaduais, é recomendável que todos os segmentos da sociedade e das três esferas de governo se envolvam na construção dos PEEs da mesma forma que se envolveram na construção do PNE e façam o mesmo com relação ao PME no seu respectivo município.

O Plano Estadual de Educação precisa refletir uma pactuação entre o governo estadual e os governos municipais em cada estado, pois as metas estaduais devem ser refletidas em uma combinação de metas municipais em cada unidade da federação. A soma das metas estaduais, por sua vez, deve ser suficiente para o alcance das metas nacionais. Por esse motivo, o necessário encadeamento da construção das metas entre o PNE, PEEs e PMEs.

O Plano Municipal de Educação deve ser do município, e não apenas da rede ou do sistema municipal. Ele é de todos que moram no município, portanto, todas as necessidades educacionais do cidadão devem estar presentes no plano, o que vai muito além das possibilidades de oferta educacional direta da prefeitura. Também não se trata do plano de uma administração da prefeitura ou da secretaria municipal de educação, pois atravessa mandatos de vários prefeitos e dirigentes municipais de educação.

⁵⁴ http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf

O trabalho pressupõe o envolvimento das três esferas de gestão (federal, estadual e municipal) e de representações dos diversos segmentos da sociedade, mas não deixa de conferir peso e importância ao papel dos dirigentes municipais. Para assegurar qualidade e dar peso político ao plano, é desejável que o prefeito e seus secretários assumam papel de destaque, como importantes lideranças na construção das decisões que vincularão o projeto educacional com o projeto de desenvolvimento local.

Existe uma premissa estratégica para dar sentido ao Plano, chamada de intersetorialidade, isso porque o projeto de educação de um município não é tarefa apenas do órgão gestor da rede de ensino, mas do conjunto de instituições dos governos, com a participação ativa da sociedade. Esse Plano Municipal terá a responsabilidade de traduzir e conciliar os desejos, as necessidades e as capacidades educacionais do município para a oferta da educação básica (em todas as suas etapas e modalidades) e também de ensino superior. Precisa levar em consideração a trajetória histórica, as características socioculturais e ambientais, a vocação e a perspectiva de futuro do município.

Outro fator essencial é a necessidade de conhecer bem o cenário atual para projetar o futuro com base em decisões coerentes e pactuadas. A efetividade do Plano depende em grande parte do real dimensionamento das demandas educacionais, das fragilidades, dos desafios e das potencialidades do município. Essas demandas e necessidades precisam ser comparadas com a capacidade atual e futura de investimentos da prefeitura e possíveis aportes do governo estadual, da união e de outras fontes.

Ainda, o plano deve se articular aos demais instrumentos de planejamento. Os insumos necessários para a execução dos planos de educação terão de constar nos orçamentos da união e dos estados para que apoiem técnica e financeiramente os municípios ao longo da década. Na prefeitura, instrumentos de planejamento terão de se vincular ao plano decenal de educação: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano de Ações Articuladas (PAR), entre outros;

Por fim, o plano de educação tem de ter legitimidade para ter sucesso. Planos construídos em gabinetes ou por consultores alheios à realidade municipal ou do estado tendem ao fracasso, mas um plano submetido ao amplo debate incorpora a riqueza das diferentes visões e vivências que a sociedade tem sobre a realidade que

deseja alterar. Somente um plano municipal de educação legítimo pode contar com o apoio de todos para monitorar seus resultados e impulsionar a sua concretização, através da mobilização da sociedade ao longo dos seus dez anos de vigência.

Existe um espaço virtual denominado "de olho nos planos", de iniciativa da Ação Educativa, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, da União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), da Associação Nacional de Política e Administração Educacional (ANPAE), do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), com apoio do Instituto C&A e do UNICEF. Esse portal foi criado com a pretensão de auxiliar gestores a pensar a participação do conjunto da sociedade civil na gestão democrática de suas administrações, bem como em suas instâncias de controle social.

De acordo com o material disponível neste portal⁵⁵, é essencial que o plano transcenda um mandato, para que haja a continuidade das políticas que orientam a gestão educacional. Ainda, o plano deve ser duradouro e factível, orientando a tomada de decisão política na condução das ações estabelecidas.

Também deve fundar-se na governabilidade, que a partir dos pensamentos de MARTINS, PIMENTA e NOVAES (2014): é a capacidade do governo de implementar programas econômicos e sociais por meio de uma gestão eficiente, eficaz e que responda às necessidades de expansão da economia, garantindo estabilidade institucional, segurança jurídica e direitos individuais e coletivos.

A legislação e as leis orçamentárias também devem ser respeitadas na elaboração do plano, bem como, deve haver transparência, ou seja, Informação que vá além da disponibilização de dados, mas que seja compreensível à população.

O comando geral parte do Plano Nacional de Educação e proporciona o efeito cascata para atingir os planos estaduais e os municipais. Assim, não há como negar que o deliberado na esfera nacional repercute diretamente na municipal. Mas esta repercussão não é automática e muito menos factível se não ocorrer a efetiva participação de todos os seguimentos na elaboração dos planos municipais e com uma visão sistêmica.

A participação de todos redundando do modelo democrático assumido pelo País e previsto constitucionalmente. Mas, esta participação tem outro efeito, o princípio do pertencimento da coisa pública, ou seja, "as pessoas tendem a se comprometer

⁵⁵ <http://www.deolhonosplanos.org.br>

com o que lhes pertence, o que lhes diz respeito”. Quando se tem um plano elaborado com a efetiva participação dos professores, educadores, pais, funcionários, vereadores, do executivo, enfim de toda a sociedade, a possibilidade de não se tornar um plano fictício ou dissociado da realidade local é muito menor, pois cobranças advirão da sua implementação, inclusive em esferas extra educacionais, com a participação do Ministério Público e Judiciário.

Mas para essa participação ser efetiva, o interessado tem que estar informado do plano e sensibilizado de sua real necessidade e potencialidade. Assim, a capacitação e a mobilização são as outras esferas que fazem com que a política pública seja eficaz e eficiente.

Esta participação é algo recente na história dos planos de educação, posto que em sua maioria, “nos últimos cinquenta anos, com exceção do PNE aprovado pelo Congresso Nacional em 2001, foram formulados pelo Executivo” (VIEIRA, 2014, p. 63). Em outras palavras, a intervenção legislativa é recente, assim como a participação da comunidade em geral. No entanto, a lógica atual quanto à elaboração dos planos é da concreta participação de todos, sendo uma etapa indispensável às audiências públicas realizadas para discussão e aprovação.

Nesse sentido, o próprio Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 13.005/2014, estabelece:

Art. 8º, § 2º - Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com **AMPLA PARTICIPAÇÃO DE REPRESENTANTES DA COMUNIDADE EDUCACIONAL E DA SOCIEDADE CIVIL**. (grifo nosso)

Além desta participação, devem os planos ser elaborados com uma visão sistêmica do contexto educacional. Como afirma Bordignon:

um plano de educação, seja nacional, estadual ou municipal, além da contextualização em sua dimensão própria, deve ser referenciado, conectado na dimensão da nacionalidade, de todo nacional, ou seja, os diferentes planos não podem ser concebidos como sistemas fechados, mas abertos e articulados, trocando energias entre si, estabelecendo a sinergia no todo. É o espírito do princípio constitucional do regime de colaboração, que implica a definição de responsabilidades comuns, próprias e compartilhadas dos sistemas de ensino no todo nacional (BORDIGNON, 2014, p. 35).

O Plano Nacional de Educação, com suas 20 (vinte) metas, repercute diretamente na política pública educacional do município, afetando as ações na escola, até porque, o plano nacional acaba por direcionar as metas dos planos

municipais. Diante deste contexto, basta uma simples análise em algumas metas para se constatar tal assertiva.

De qualquer forma, vale destacar que a participação social no processo de elaboração desses planos gera compromissos e responsabilidades com o planejado, uma vez que compromete os governos com sua execução e a sociedade, de maneira geral, com seu acompanhamento e monitoramento, sendo portanto qualificadora dessas políticas.

3.3 A participação como um direito e fator de qualificação das políticas

A participação é um fator de qualificação e aprimoramento das políticas públicas. Ela possibilita que os planos, as políticas e os programas educacionais sejam construídos e implementados de forma mais sintonizada com as realidades locais e as demandas sociais de um município, estado ou país.

Ao gerar maior envolvimento de pessoas, comunidades, grupos e instituições com o desafio educacional, a participação mobiliza compromissos, diversifica as vozes, dinamiza o debate político, além de contribuir para a identificação de problemas a serem superados e de boas propostas, experiências, acúmulos e ideias existentes na sociedade.

Possibilita também que a população amplie sua compreensão sobre os processos educacionais sobre os limites e desafios enfrentados pela gestão pública, especialmente, pelos gestores e gestoras educacionais, bem como se envolva na defesa da continuidade de boas políticas e programas, muitas vezes, “descartados” com as mudanças que ocorrem na gestão educacional.

Antes de qualquer coisa, a participação constitui um direito de toda pessoa de opinar, reivindicar, propor, criticar e atuar em questões que afetam sua vida e das coletividades.

Ela é um direito previsto em normativas internacionais e nacionais e significa o direito de todas as pessoas – sem nenhuma discriminação – a exercer o poder e a fazer e tomar parte das decisões nas várias instâncias que influenciam sua vida: na família, na escola, no posto de saúde, na rua, no bairro, na cidade, no país.

Portanto, a participação tem alto nível de contribuição para a ampliação e qualificação dos parâmetros de demanda social por direitos. Isso significa a

possibilidade de mais gente demandar seus direitos a partir de referenciais que apontem para uma melhor qualidade educacional, elevando o patamar de exigência.

A participação em movimentos sociais, em mobilizações e processos participativos comprometidos com interesses públicos, também tem importante papel formativo dos sujeitos que integram a participação, como a formação cidadã e o fortalecimento de uma cultura democrática e solidária. Promove uma cultura democrática e capacidades de diálogo e escuta, negociação, resolução não violenta de conflitos e reconhecimento da diversidade entre estudantes, profissionais de educação, familiares, gestores, ativistas e outros cidadãos. Além de poder contribuir para a ampliação e fortalecimento de redes de solidariedade entre grupos e pessoas.

Se educação é atualização histórico-cultural, supõe-se que os componentes de formação que ela propicia ao ser humano são algo muito mais rico e mais complexo do que simples transmissão de informações. Como mediação para a apropriação histórica da herança cultural a que supostamente tem direito os cidadãos, o fim último da educação é favorecer a vida com maior satisfação individual e melhor convivência social. A educação, como parte da vida, é principalmente aprender a viver com a maior plenitude que a história possibilita. Por ela se toma contato com o belo, com o justo e com o verdadeiro; aprende-se a compreendê-los, a admirá-los, a valorizá-los e a concorrer para sua construção histórica, ou seja, é pela educação que se prepara para o usufruto (e novas produções) dos bens espirituais e materiais. (PARO, 2007, p. 21-22)

A organização da sociedade civil também decorre da participação, uma vez que ela cria oportunidades para o diálogo, contribuindo para a constituição, revisão, aprimoramento de agendas políticas de grupos, instituições, setores e movimentos sociais. Assim, os processos participativos têm grande potencial de ampliação do envolvimento de pessoas e grupos com a Política entendida aqui como exercício de poder comprometido com o interesse público. Também constituem oportunidade para acúmulo de forças políticas em defesa de uma causa que, em um determinado momento não seja viável, possa posteriormente resultar em conquistas a partir do envolvimento de novos atores e de mudanças na conjuntura e/ou de estratégia política.

Um dos grandes desafios dos processos participativos no Brasil, é a influência na tomada de decisões em questões de interesse público, uma vez que cresceram em número nos últimos anos, mas que ainda impactam muito pouco sobre as mesmas.

Os próprios mecanismos de ação coletiva, como o conselho de escola, a associação de pais e mestres e o grêmio estudantil, mostram-se incapazes, na maioria das vezes, de superar obstáculos antepostos por uma estrutura avessa à participação na qual estão mergulhados. (PARO, 2007, p. 30).

Tal constatação aponta as limitações e resistências do Estado brasileiro aos processos de democracia participativa e colocam a necessidade de uma agenda que discuta tais questões no marco de uma reforma do sistema político e de uma concepção mais ampla de gestão democrática, que articule um conjunto de elementos que muitas vezes são trabalhados de forma fragmentada e estanque pela política educacional.

3.4 Gestão democrática no ambiente escolar

A qualidade da educação interfere diretamente na qualidade da democracia. BOBBIO apresenta a solução da efetivação do direito à educação como solução para o desenvolvimento da sociedade e assim, realização dos direitos sociais:

Sabe-se que o tremendo problema diante do qual estão hoje os países em desenvolvimento é o de se encontrarem em condições econômicas que, apesar dos programas ideais, não permitem desenvolver a proteção da maioria dos direitos sociais. (...) O problema da sua realização não é nem filosófico nem moral. Mas tampouco é um problema jurídico. É um problema cuja solução depende de um certo desenvolvimento da sociedade e, como tal, desafia até mesmo a Constituição mais evoluída e põe em crise até mesmo o mais perfeito mecanismo de garantia jurídica. (...) A efetivação de uma maior proteção dos direitos do homem está ligada ao desenvolvimento global da civilização humana. É um problema que não pode ser isolado, sob pena, não digo de não resolvê-lo, mas de sequer compreendê-lo em sua real dimensão. Quem o isola já o perdeu. Não se pode pôr o problema dos direitos do homem abstraindo-o dos dois grandes problemas de nosso tempo, que são os problemas da guerra e da miséria, do absurdo contraste entre o excesso de *potência* que criou as condições para uma guerra exterminadora e o excesso de *impotência* que condena grandes massas humanas à fome. Só nesse contexto é que podemos nos aproximar do problema dos direitos com senso de realismo. (1992, p. 45)

Se a realização de direitos depende do desenvolvimento da sociedade, este desenvolvimento inicia pela efetivação do direito à educação, vislumbrando um futuro democrático.

Para BOBBIO, o reconhecimento de direitos fundamentais ao homem é condição para que súditos se tornem cidadãos do mundo sem guerra como alternativa:

Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. Em outras palavras, a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais; haverá paz estável, uma paz que não tenha a guerra como alternativa, somente quando existirem cidadãos não mais apenas deste ou daquele Estado, mas do mundo. (1992, p. 1)

Para a efetividade de uma democracia "é essencial que cidadãos ativos, interessados, educados e informados, que tenham internalizado os valores fundamentais da democracia, estejam envolvidos no processo político" (RANIERI, 2014, p. 307).

A mesma autora apresenta, ainda, dentre outras condições para o processo de democratização, o pluralismo:

Daí se segue que os processos de democratização constituem processos progressivos de ampliação da competição e da participação políticas, ou seja, processos nos quais a contestação pública- isto é, o debate, o conflito, a oposição – possa livremente se manifestar. Para tanto, são indispensáveis determinadas condições institucionais, tais como o pluralismo, o multipartidarismo e garantias efetivas para os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. (RANIERI, 2014, p. 301)

O pluralismo na educação transforma o projeto de vida do cidadão, possibilitando que essa diversidade ocorra no controle social, por melhor participação democrática nas instâncias decisórias, iniciando pelo conselho escolar, pois as decisões dos conselhos devem dar impacto à região, descentralizando e dando qualidade para a educação. Assim, não há Estado Democrático sem pluralismo dentro das escolas estatais.

A tecnologia também deve ser incentivada, mas não pode vir para excluir, deve ser mais uma forma de abrir espaço ao público, à pluralidade de contestações, à diversidade de necessidades, à democracia da possibilidade de voz na deliberação sobre políticas públicas.

A qualificação da educação passa pela busca dos reais valores de cada comunidade escolar, valorizando os sujeitos envolvidos e com a participação da família e sociedade no conselho escolar.

Virgílio Afonso da Silva (2008, p. 596) também aborda a questão, apontando a democratização como o melhor caminho:

Para que os juízes deixem de tratar direitos sociais como se individuais fossem é preciso fazer com que a estrutura judiciária brasileira pense coletivamente a política pública e para isso será preciso uma reforma dessa estrutura judiciária brasileira, que inclui mudança na concepção do ensino jurídico, do modo de pensar o processo judicial, na forma de organização dos tribunais.

O mesmo autor ainda afirma que o ativismo judicial na efetivação de direitos sociais deve canalizar as demandas individuais em diálogo constitucional:

exigindo explicações objetivas e transparentes sobre a alocação de recursos públicos por meio das políticas públicas governamentais, de forma a estar apto a questionar tais alocações com os poderes políticos sempre que necessário for. Ainda mais importante seria o papel do Judiciário, em conjunto com o Ministério Público, como controlador das políticas públicas já existentes. Boa parte dos problemas de efetividade do direito à saúde (e também de outros direitos sociais) decorre muito mais de desvios na *execução* de políticas públicas do que de falhas na *elaboração* dessas mesmas políticas. Nesses termos – ou seja, como controlador da execução de políticas já existentes -, o Judiciário conseguiria ao mesmo tempo, pensar os direitos sociais de forma global, respeitar as políticas públicas planejadas pelos poderes públicos, não fazer realocação irracional e individualista de recursos escassos e, sobretudo, realizar com maior eficiência os direitos sociais. (SILVA, 2008, p. 598)

Um diálogo constitucional permanente entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e destes com a rede de proteção ao direito à educação, em especial, com os profissionais da educação, respeita o princípio de gestão democrática no ambiente escolar.

Assim, o êxito de políticas públicas não depende somente das ações da Administração Pública, sendo fundamental a adesão da sociedade, a partir de instrumentos de orientação e auxílio que procurem o consentimento da coletividade, para a eficiência da atuação administrativa, impulsionando a adesão pela explicação e participação.

A participação é essencial à organização da Administração, proporcionando uma gestão responsiva, dinâmica, atenta à pluralidade dos interesses sociais na efetivação do direito à educação.

3.4.1 Os componentes da gestão democrática

Para a implementação da gestão democrática, é necessário o estabelecimento de mecanismos legais e institucionais e a organização de ações que desencadeiem e estimulem a participação social e política, devendo incidir no processo de tomada de decisão com relação à definição de prioridades e

formulação de iniciativas a partir do reconhecimento das necessidades das comunidades e da sociedade em geral.

No entanto, não se trata de um processo simples, devendo haver o planejamento dessas iniciativas, a definição do uso de recursos, a divisão e o cumprimento de responsabilidades e por fim o monitoramento e avaliação das políticas implementadas.

Trata-se, portanto, de dotar a instituição escolar de uma estrutura administrativa ágil, que favoreça o bom desempenho do trabalho coletivo e cooperativo, calcada em princípios democráticos que fortaleçam a condição de sujeito (autor) de todos os envolvidos, mas que, ao mesmo tempo (não alternativamente), procure preencher seus postos de trabalho com pessoas identificadas com esses princípios e empenhadas na realização de um ensino de qualidade. Em acréscimo, teremos a vantagem de que esse tipo de instituição acaba por atrair pessoas com expectativas mais democráticas, mais exigentes na realização de objetivos do ensino e mais comprometidas com esse tipo de instituição. Da mesma forma, instituições assim formadas têm maiores possibilidades de formar futuros educadores que comunguem dos ideais e dos objetivos democráticos que elas perseguem. (PARO, 2007, p. 109).

Dessa forma, propõe-se que a gestão democrática em educação possa ser pensada a partir de um conjunto de componentes interligados, que garantam maior efetividade à participação e ao controle social, assumidos enquanto processos permanentes.

Primeiramente, é necessário pensar na escola como um espaço de formação desprendido do mercado como referência das decisões. Uma escola onde professores não vendam simplesmente sua força de trabalho, como ocorre na empresa capitalista. (MENDES, 2009, p.160)

Assim, os processos participativos devem se desenvolver periodicamente e possibilitar o envolvimento amplo de grupos etários e culturais, das comunidades escolares, dos movimentos e das organizações sociais, dos grupos denominados excluídos (negros, mulheres, homossexuais, deficientes etc) e do conjunto da sociedade na discussão da realidade, exprimindo suas expectativas, demandas e propostas. Esses espaços de discussões precisam ser cada vez mais acessíveis, amigáveis e carregados de sentido para todos os setores da população, a fim de aumentar seu poder de influência na tomada de decisão.

Também é necessário haver o aprimoramento das instâncias de controle social e de gestão democrática (conselhos de educação, conselhos de direitos, conselhos escolares, grêmios estudantis, fóruns de educação etc), a fim de que superem um funcionamento burocrático e/ou atrelado à gestão educacional sem

autonomia de acompanhamento e de decisão e, de fato, possam se tornar espaços de monitoramento e influência da sociedade nas definições das prioridades e implementação das políticas públicas.

Pensar em uma escola democrática implica pensar em alunos que são sujeitos do processo educacional. Uma escola democrática precisa ultrapassar os discursos e ter efetivamente hábitos democráticos. A participação na tomada de decisões e as relações entre aqueles que integram a comunidade escolar necessariamente precisam superar hierarquias. Uma educação para a democracia não pode concretizar-se apenas em atos esporádicos de exercício do voto em determinadas decisões; ela precisa fazer parte da vida das pessoas. A formação para a democracia pressupõe ações efetivamente democráticas no cotidiano da escola. (MENDES, 2009, p. 110)

Os Planos de Educação com metas explícitas a médio e longo prazos, que prevejam condições para sua implementação, sobretudo com relação ao financiamento e à gestão democrática e que referenciem o controle social e a avaliação educacional, também são necessários. Além de uma sociedade que possa propor, exigir, incidir, fiscalizar e participar desses processos e espaços, sustentando uma atuação que contribua para redefinir e ampliar a cidadania e radicalizar a democratização do Estado brasileiro com a implementação de políticas que respondam efetivamente aos inúmeros desafios do país.

Além disso, para que a gestão democrática se realize plenamente, é fundamental que as informações sobre a política e a situação educacional sejam disponibilizadas de forma pública, ampla e acessível para a população. A acessibilidade e a transparência das informações significam também que o poder público vá além da disponibilização de dados e avance no tratamento de tais informações, tornando-as compreensíveis e amigáveis para a população e contribuindo, dessa maneira, para o aprimoramento real do controle social e do debate público sobre educação.

Por fim, para a construção de processos participativos na formação e revisão de Planos de Educação, existem princípios que devem norteá-los, conforme veremos no item seguinte.

3.4.2 Princípios dos processos participativos

A partir da proposição de Moroni⁵⁶, elaborada no contexto de debate sobre reforma política e os processos participativos, deve-se considerar certos princípios na construção e revisão de Planos de Educação para que haja o fortalecimento da gestão democrática em educação.

A igualdade é imprescindível, devendo existir equilíbrio de direitos e responsabilidades entre os cidadãos, respeitando as diversidades, ou seja, tendo respeito e consideração às distinções dadas por aspectos de gênero, geracional, raça/cor, etnia, orientação sexual, pessoa com deficiência, entre outros.

Atenta também aos diferentes espaços geográficos e territórios onde as populações se organizam (áreas urbana e rural, comunidades tradicionais, quilombolas, ribeirinhas, indígenas) e às distintas atividades econômicas praticadas (extrativista, artesanal, agricultura familiar, atividade pesqueira, industrial). O conceito de diversidade não se opõe ao de igualdade, pois a igualdade busca respeitar as diversidades.

Deve haver justiça na busca pela restauração dos direitos ameaçados e pela garantia da implementação dos direitos não reconhecidos. Isso significa ir contra práticas que beneficiam o interesse privado em detrimento do interesse público (entre essas, o clientelismo, o patrimonialismo, o nepotismo, a corrupção).

A liberdade de expressão, de movimentação, de atividade política e de organização dos cidadãos, também deve ser respeitada nos processos participativos. Somente dessa forma o cidadão pode atuar politicamente em defesa de valores democráticos, contestando em situações de desigualdades sociais, políticas, jurídicas e econômicas. O princípio da liberdade também pressupõe a livre organização partidária.

Para João Baptista BASTOS, "é fundamental democratizar o debate, de tal forma que todos nas escolas públicas possam ser sujeitos dele". (1999, p. 14)

A participação, com a atuação da sociedade civil (movimentos sociais, organizações) nos espaços públicos de decisão, deve ocorrer, preferencialmente, por meio da institucionalização de mecanismos de democracia participativa e direta,

⁵⁶Moroni, José Antonio. *Novas Formas de Fazer e Pensar a Política*. Brasília, Inesc/Plataforma Nacional pela Reforma do Sistema Político, 2009. Disponível em www4.planalto.gov.br/sg/seminario/formacao/eventos/seminario-movimentos-sociais-e-democratizacao-do-estado-1/documentos/

inclusive, na elaboração, deliberação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. É também um processo de aprendizado na medida em que qualifica a intervenção de cidadãos para a atuação nos espaços públicos de decisão.

Quanto aos espaços sociais,

os conselhos - nacional, estadual, municipal e escolar - constituem os locais privilegiados para a coordenação desse debate, e em qualquer espaço social deve servir para ele. No entanto, os governos neoliberais estão cerceando os espaços do debate, restringindo-o apenas à escola em suas reuniões administrativas e pedagógicas. (BASTOS, 1999, p. 15)

A transparência também é princípio que deve nortear os processos participativos, sendo universal o acesso às informações públicas. Inclui também a divulgação ampla, permanente e imparcial das decisões públicas, sejam oriundas da burocracia ou dos representantes eleitos/nomeados.

Por fim, o controle social, ou seja, o monitoramento do Estado por parte da sociedade civil que atua no campo democrático, entre os quais, os movimentos sociais, visando ao controle das ações governamentais.

Para MORONI, (2009), a qualidade do controle social pressupõe a transparência e o acesso às informações públicas. O controle social visa a defesa e a implementação de políticas públicas que respeitem o conceito de igualdade, universalidade, diversidade, justiça e liberdade.

Ao falar dos problemas existentes no âmbito da gestão democrática da educação, BASTOS afirma que,

Para inverter esta situação é necessário a formação de um controle social da sociedade civil sobre o Estado, através de uma permanente participação popular nas decisões da coisa pública, da criação de um novo sendo comum que substitua os velhos princípios tayloristas e fordistas por novos princípios e novas práticas participativas de administração. (1999, p. 8)

Todos esses princípios ajudam a compreender as questões e possibilidades que estão colocadas para a construção e a revisão participativas de Planos de Educação como processos – e não como eventos isolados – para a revitalização e fortalecimento da gestão democrática em educação.

3.5 A construção de processos participativos

O desenvolvimento de um processo participativo amplo e democrático no município ou estado para a construção e revisão dos Planos de Educação, previstos

na legislação educacional brasileira (CF/1988, LDB/1996 e PNE/2001 e PNE/2010), exige planejamento e organização.

É preciso garantir condições reais de participação, ou seja, que as pessoas, grupos e instituições sejam ouvidos; sejam informados sobre os processos, eventos e reuniões que devem ocorrer em horários e locais acessíveis e que as demandas e propostas possam ser consideradas no Plano de Educação e/ou em outras ações e medidas da gestão educacional destinadas à melhoria da qualidade.

A gestão da educação e da escola pública é um dos itens dessa política educacional, e um dos mecanismos em torno do qual há uma acirrada disputa entre os que trabalham na escola, e aqueles que ocupam cargos nas várias instâncias de poder: município, estado e união. Para a sociedade e para trabalhadores em educação, a democracia da e na escola é o único caminho para reconstruir a escola pública de qualidade. Os dirigentes políticos não negam teoricamente esse caminho, mas na prática, apresentam um projeto de gestão de acordo com a agenda neoliberal, inviabilizando a reconstrução de uma escola pública de qualidade para todos. (BASTOS, 1999, p. 8)

Na realidade, não há receitas prontas para a realização de processos participativos. O desenho das etapas e a escolha das metodologias utilizadas dependem dos objetivos que se quer atingir. É fundamental que tais opções sejam analisadas e discutidas considerando a realidade de cada município e estado.

O planejamento e a organização de processos participativos devem buscar sempre estimular a participação popular e garantir a igualdade de condições na participação, atuando para que grupos mais discriminados e setores da população mais impactados pelas desigualdades sociais possam participar ativamente do processo. É necessário considerar no desenho tais disparidades de renda, gênero, raça, etnia, presença de deficiência, orientação sexual, origem regional ou nacional, entre outras, e atuar sobre elas.

Para muitos desses grupos, por exemplo, o horário inadequado das reuniões, os custos de transporte e alimentação para o deslocamento às atividades participativas ou a necessidade de apoio para o cuidado dos filhos e filhas – sobretudo para as mulheres - constituem alguns dos entraves enfrentados para a participação em reuniões, encontros ou plenárias.

Estas questões devem ser consideradas no desenho do processo, prevendo-se ações e condições que aumentem as possibilidades de mais pessoas participarem, como a possível garantia de alimentação e transporte para determinados grupos ou realidades locais e de salas de acolhimento para crianças a

fim de que mães, avós e demais familiares possam participar do processo. Salas que contem com apoio necessário de cuidadores ou educadores, por exemplo, contribuiriam na construção do processo de participação .

Ainda, no caso das pessoas com deficiência, devem-se considerar as condições de acessibilidade do processo como um todo, levando-se em conta os diferentes tipos de deficiência. Em muitas áreas rurais e florestais, as distâncias e a falta de transporte comprometem a participação de muitas comunidades. É necessário formular respostas para essas situações a fim de garantir condições para a maior participação possível.

Associadas às condições materiais da participação, é importante levar em conta espaços participativos que não se esgotem em grandes plenárias, isso porque muitas pessoas enfrentam dificuldades de se expressar em grandes grupos ou não se sentem capazes ou dotadas de conhecimentos ou informações que importam ao processo. Esse sentimento, inclusive, decorre em grande parte da cultura autoritária que marca as relações sociais no país e que historicamente sempre desqualificou as manifestações e atuações de setores populares e discriminados.

O debate em pequenos grupos é uma forma de amenizar essa dificuldade de expressão, abrindo diferentes canais para que cidadãos e cidadãs registrem suas demandas e propostas, a partir de suas experiências de vida, necessidades cotidianas e expectativas e conhecimentos da realidade.

BASTOS (1999, p. 75-76) destaca, ainda, como contribuição na construção dos processos participativos, a articulação dos alunos para a organização do grêmio estudantil a fim de solucionar problemas ligados à gestão da escola que os atinge diretamente. Salaria que tais propostas servem para reforçar o sentimento de grupo, socializar informações, favorecer o surgimento de novas lideranças, estreitar a comunicação dos alunos entre si e com outros participantes da comunidade escolar, valorizar habilidades e conhecimentos desconsiderados na avaliação formal, interferir no processo pedagógico e "incluir o prazer", tão pouco frequente no ambiente escolar.

CONCLUSÃO

O presente estudo se propôs a analisar a concretização do direito fundamental à educação básica, bem como as políticas públicas que foram criadas com esse objetivo, ante a exigência constitucional qualitativa, verificando, ainda, a sujeição dessas políticas ao controle jurisdicional, em consequência de sua omissão e/ou inoperância.

No primeiro capítulo, estudou-se o processo de reconhecimento dos direitos fundamentais e ficou demonstrado que os direitos de primeira dimensão não foram capazes de preservar o indivíduo garantindo ao mesmo uma existência digna. A partir dessa demanda, os direitos fundamentais de segunda dimensão vieram garantir, em relação ao sujeito, condições que promovessem a dignidade humana.

No tocante aos direitos sociais, procurou-se demonstrar a importância do direito à educação que constitui condição *sine qua non* para o desenvolvimento do indivíduo, de forma que o mesmo deixe de ser objeto de manipulação para ser protagonista de suas ações.

Ainda na primeira fase do trabalho, demonstrou-se que a educação é instrumento indispensável para o exercício da cidadania, em um Estado Democrático de Direito. Somente o processo educacional pode possibilitar o mais amplo desabrochar e a mais larga atuação das faculdades físicas e psíquicas de cada indivíduo, sendo capaz de trazer-lhe o autoconhecimento, bem como o conhecimento do entorno em que vive e das demais pessoas com quem convive.

Dessa forma a ausência da educação impossibilita ao ser humano o evoluir de suas próprias potencialidades, permanecendo ele como um projeto interrompido prematuramente, em razão da falta dos meios necessários à sua realização. Isso é vergonhoso para a sociedade, pois não se trata de um projeto qualquer, mas de um ser humano, cuja dignidade resta profundamente ferida quando se nega à pessoa a possibilidade de desenvolver-se como tal, por meio da educação.

Neste sentido, o núcleo essencial do direito à educação em seu *status positivus libertatis* é a própria cidadania.

Na segunda etapa, estudou-se as políticas públicas voltadas para a educação básica, desde os conceitos doutrinários até seu processo de formação. Analisou-se, ainda, a evolução das políticas públicas educacionais no Brasil com as principais ações realizadas para a garantia desse direito social.

Foi constatado que, apesar dos avanços alcançados, muitos problemas ainda são enfrentados para que se consiga garantir a efetividade de uma educação pública qualificada. A falta de políticas públicas eficazes e a inoperância do Poder Público fazem com que aumente a busca pelo judiciário, na tentativa de efetivação formal do direito em questão.

Analizou-se um caso prático de judicialização, ante a ausência de uma política pública efetiva, destacando as consequências negativas que decorrem dessa e de todas as outras decisões judiciais individuais sobre direitos coletivos, já que envolve questões como o orçamento público e o planejamento. Conceder um direito coletivo, individualmente, é garantir um direito em detrimento de outros.

O estudo das políticas públicas citou, ainda, suas fraquezas ante os desvios de finalidade que corrompem a necessária obediência ao princípio da eficiência na aplicação dos recursos públicos, que muitas vezes são indevidamente utilizados.

Dessa forma, foi constatado que a judicialização das políticas públicas, ao invés de resolver o problema da efetivação do direito fundamental à educação, se tornará uma solução paliativa provisória e individual, mantendo o problema social e causando um desequilíbrio ainda maior na questão orçamentária.

No terceiro capítulo buscou-se formas de efetivação material do direito à educação básica, que possam viabilizar de fato uma Constituição cidadã. O direito à educação está ligado à viabilidade da própria Democracia, que exige e se sustenta através da participação ativa e consciente das pessoas enquanto cidadãos.

O próprio Plano Nacional de Educação - PNE, sancionado em 25 de junho de 2014, prevê a elaboração e a revisão dos planos municipais e estaduais de educação a partir de amplos processos participativos, uma vez que esses planos precisam contemplar as necessidades em âmbitos nacionais, estaduais e municipais, de forma a definir estratégias e diretrizes que contemplem a melhoria da educação em face da realidade apresentada. Dessa forma, estará qualificando as políticas públicas.

Nessa mesma fase, apresentou-se alguns componentes da gestão democrática, bem como princípios e formas de construção de processos participativos na realização das políticas públicas.

Por fim, conclui-se do presente estudo, que a democracia participativa é a forma mais eficaz para se atingir os objetivos constitucionais relativos ao direito à educação. A participação dos sujeitos envolvidos - família, Estado, gestores e alunos

- e de terceiros (cidadãos comprometidos com a realização da democracia) em todos os processos de realização das políticas públicas educacionais, desde a constatação e identificação do problema local, até a aferição dos resultados atingidos, permitirá que essas políticas atinjam as finalidades a que se propõem, com resultados satisfatórios à solução específica dos problemas apresentados.

É dever do Estado assegurar uma gestão democrática, exigindo-se do poder público uma ação proativa, ou seja, não basta que este se abstenha de interferir na organização da comunidade escolar. Cabe ao poder público estimular e possibilitar, por meio de arranjos institucionais adequados, a participação e o controle social das políticas educacionais, regulamentando os dispositivos constitucionais e legais referentes ao tema, produzindo informações, espaços de debate e de formação e abrindo os canais institucionais ao acesso da população.

Em termos educacionais, a Constituição Federal foi bastante explícita e inovou em relação aos textos anteriores ao incluir dentre seus princípios a “gestão democrática do ensino público” (art. 206, VII). Dispositivos constitucionais como esse abriram espaço para a institucionalização de mecanismos de participação na gestão de escolas e sistemas educacionais, sobretudo com a difusão dos conselhos escolares e grêmios estudantis, além da mudança no caráter dos conselhos normativos e de políticas públicas vinculadas à educação.

Na construção e revisão participativas de Planos de Educação, devem ser considerados os grêmios estudantis e os conselhos escolares no âmbito da escola, em articulação e diálogo com os respectivos conselhos municipais e estaduais de educação responsáveis por deliberar normativas e pautar as políticas públicas educacionais e com os fóruns municipais/estaduais de educação. Essa articulação das instâncias da escola com as de políticas deve ser estimulada pelas redes de ensino em todas as etapas de elaboração e implementação do Plano de Educação.

A (re)avaliação das propostas acordadas coletivamente, deve ser um processo permanente de acompanhamento, não para apontar seus problemas, mas com o objetivo de avaliar se as propostas estão alcançando a finalidade a que se propuseram, com os resultados esperados, sempre com vistas ao Plano de Educação.

A partir de cada escola elabora-se um conjunto de propostas que serão discutidas em fóruns maiores que, por sua vez, encaminharão para outras instâncias

as sínteses das propostas que, por fim, constituirão o Plano do município/estado, cujo objetivo é melhorar a qualidade da educação. É na (re)avaliação das escolas que se poderá ter informações se as políticas públicas estão dando resultado ou se precisam ser modificadas.

Essa é a proposta: que se obtenha a qualificação do sistema de ensino atualmente existente, através da participação democrática de todos os sujeitos envolvidos - família, Estado, gestores e alunos, além de cidadãos comprometidos com a democracia do país.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

AGUIAR, M. A. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009**: questões para reflexão. Educação e Sociedade, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010.

AITH, Fernando. **Políticas públicas de Estado e de governo**: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. in Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (org.). São Paulo: Saraiva, 2006. p. 217-246.

ALEXY, Roberty. **Constitucionalismo Discursivo**. Organizador/Tradutor: Luís Afonso Heck. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

_____. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular**: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental. Curitiba: Juruá, 2013.

APPIO, Eduardo. **O Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. Tese de Doutorado em Direito apresentada na Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. **A Proteção Constitucional do Transexual**. São Paulo: Saraiva, 2000.

ARENDT, Hanna. **A crise na educação**. The crisis in Education foi pela primeira vez publicado na Partisan Review, 25, 4 (1957), pp. 493-513.

AZANHA, J.M.P. **Educação**: temas polêmicos. São Paulo: Martins Fontes, 1995

AZEVEDO, Fernando de. **A educação e seus problemas**. São Paulo: Nacional, 1937. (Série atualidades Pedagógicas. Biblioteca Pedagógica Nacional, v.22)

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da juriapudência mundial. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BASTOS, João Baptista (org.). **Gestão democrática da educação**: as práticas administrativas compartilhadas. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999.

BERNARDO, Maristela. **Políticas públicas e sociedade civil**. In: BURSZTYN, Marcel et al. A difícil sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

_____. **O futuro da Democracia**. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição, São Paulo : Editora Malheiros, 2006.

_____. **Teoria do Estado**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Unijuí, 2006.

BORDIGNON, Genuíno. **Caminhar da educação brasileira**: muitos planos, pouco planejamento. IN: Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas. Donaldo Bello de Souza, Angela Maria Martins (orgs.). São Paulo: Edições Loyola, 2014.

BREGA FILHO, Vladimir. **Direitos fundamentais na constituição de 1988**: conteúdo jurídico das expressões. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANELA JÚNIOR, Osvaldo. **Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Edições Almeida, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – O longo caminho**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CARREIRA, Denise. Portal: De Olho nos Planos. Disponível em: <<http://www.deolhonosplanos.org.br/baixar-o-plano-nacional-de-educacao-aprovado-e-participe-da-construcao-dos-planos-municipais-e-estaduais-de-educacao>> acesso em 20/02/2016.

CASSIRER, Ernst. **A filosofia do iluminismo**. Campinas: Unicamp, 1992.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CIENA, Fabiana Polican. **O Poder Judiciário na efetivação do direito fundamental à educação**. Dissertação de Mestrado em Ciência Jurídica da Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro, Jacarezinho, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade das políticas públicas**. Revista de informação Legislativa. Brasília, ano 35, n. 138, 1998.

COSTA, Denise Souza. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-RS, intitulada "O Direito Fundamental à Educação no Estado Constitucional Contemporâneo e o Desafio da Universalização da Educação Básica", p. 24. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=191273. Acesso em: 10 de abril de 2016.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Sistema Nacional de Educação**: uma reflexão provocativa ao debate. IN: O sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos pós o Manifesto.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Título original: "On democracy". Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DELGADO, Adriana Patrício. **O impacto das políticas públicas nas práticas escolares sob a ótica da avaliação de aprendizagem**. Espaço do Currículo, v. 4, n. 2, p.162-171, Setembro de 2011 a Março de 2012. <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/rec162>

DEMO, Pedro. **Política Social, educação e cidadania**. 13ª ed. Campinas: Papirus, 2013.

DIAS, Jean Carlos. **Políticas públicas e questão ambiental**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 8, n.31, 2003.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009**: questões estruturais e conjunturais de uma política. Educação & Sociedade, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. DIDONET, Vital. **Educação Infantil – Creches**. Período integral e parcial – Férias. 2015. Mimeo.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª ed., São Paulo: Saraiva, 1999, p. 281.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 11ª ed. Rev. E aum. – São Paulo: Saraiva, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves; GRINOVER, Ada Pellegrini; CUNHA FERRAZ, Anna Candida da. **Liberdades públicas** (Parte Geral). São Paulo: Saraiva, 1978.

FREIRE, Paulo; HORTON, Myles. **O Caminho se faz caminhando**: conversas sobre educação e mudança social. 6ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

_____. **Pedagogia do oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FREITAG, Bárbara. **Escola, estado e sociedade**. São Paulo: Moraes, 1979.

FURGHESTTI, MARA L. S.; GRECO, Maria T. C.; CARDOSO, Rosinete C. F. Ensino fundamental de 9 anos: os impactos das políticas públicas para a alfabetização com letramento. 2012. Disponível em: <http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2012/Educacao_Fundamental/Trabalho/12_12_50_2470-6741-1-PB.pdf>. Acesso em: 20 Nov. 2015.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Transformações do Estado Contemporâneo**. Tradução: Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

GOTTEMS, Claudinei J. Direito Fundamental à Educação. Argumenta-Uenp. Jacarezinho. N° 16, p. 48, 2012.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2000.

HÄBERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade Estatal. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Dimensões da dignidade. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

HABERMAS, Jürgen. **The inclusion of the other**. Studies in Political Theory. Frankfurt am Main: Edited by Ciaran Cronin and Pablo De Greiff, 1998.

HORTON, Myles. **O caminho se faz caminhando**: conversas sobre educação e mudança social. Myles Horton e Paulo Freire: organizado por Branda Bell, John Gaventa e John Peters. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

LIMA, Maria Cristina de Brito. **A Educação como Direito Fundamental**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

MACHADO, Edinilson Donisete. **Ativismo judicial**: limites institucionais democráticos e constitucionais. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

MALISKA, Marcos Augusto. **O direito à educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001

MARSHALL, Thomas. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Ângela Maria. PIMENTA, Cláudia Oliveira e NOVAES, Gláucia Torres Franco. **Planos municipais de educação**: potencialidades e limites de municípios na elaboração de instrumentos de planejamento. IN: Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas. Donaldo Bello de Souza, Angela Maria Martins (orgs.). São Paulo: Edições Loyola, 2014.

MAURER, Hartmut. **Contributos para o Direito do Estado**. Tradução: Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENDES, Valdelaine. **Democracia participativa e educação**: a sociedade e os rumos da escola pública. São Paulo: Cortez, 2009.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Claudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

Ministério da Educação. Brasília: MEC/SASE, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 25ª ed., São Paulo: Atlas, 2010.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários para a educação**. 10. ed. São Paulo: Cortez/UNESCO, 2000.

Moroni, José Antonio. **Novas Formas de Fazer e Pensar a Política**. Brasília, Inesc/Plataforma Nacional pela Reforma do Sistema Político, 2009. Disponível em: <www4.planalto.gov.br/sg/seminario/formacao/eventos/seminario-movimentos-sociais-e-democratizacao-do-estado-1/documentos/> Acesso em 04 de fevereiro de 2016.

MUNIZ, Maria Regina Fonseca. **O direito à educação**. Rio de Janeiro-São Paulo: Renovar, 2002.

OLIVEIRA, João Eduardo Bastos Malheiro de. **A alma da escola no século XXI**: como conseguir a formação integral dos alunos. Curitiba: Editora CRV, 2010.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

PEREIRA, Otaviane. **O que é teoria**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PIAGET, Jean. **Para onde vai a educação?** Trad. Ivette Braga. 18. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2007.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **A qualidade da democracia**. Considerações teóricas. in Estudos de Direito Constitucional: homenagem à Professora Monica Herman Salem Caggiano. Vivian de Almeida Gregori Torres; Álvaro Theodor Herman Salem Caggiano. São Paulo: IELD, 2014.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROUANET, Sergio Paulo. **As razões do iluminismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

SANCHES, Raquel Cristina Ferraroni; SOARES, Fernanda Heloisa Macedo. **Construção da identidade docente do professor de direito**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARMENTO, Daniel. **A dimensão objetiva dos direitos fundamentais: fragmentos de uma teoria**. Arquivos de Direitos Humanos, vol. 2, 2002. _____. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. 2. ed. Editora: Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

SAVIANI, Demerval. **A nova lei da educação (LDB): trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2005.

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao FUNDEB**. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 2011

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

_____. **Garantias econômicas, políticas e jurídicas da eficácia dos Direitos Sociais**. Disponível em: < <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/garantias-economicas-politicas-e-juridicas-da-eficacia-dos-direitos-sociais> >. Acesso em: 15 maio 2015.

SILVA, Virgílio Afonso da. **O judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais**. in Cláudio Pereira de Souza Neto & Daniel Sarmento, **Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira; SANCHES, Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches; COUTO, Mônica Bonetti (Org). **Educação Jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SOARES, Fernanda Heloisa Macedo. **Docência Jurídica: Construção da Identidade Docente**. 2010. 113 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília, 2010.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002**. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. In. **Políticas Públicas - O Papel das Políticas Públicas**. AATR, Salvador, 2002.

TRAMONTIN, Geovani Werner. **A intervenção judicial em políticas públicas relacionadas ao direito da criança e do adolescente**. Dissertação de Mestrado em Direito apresentada na Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, 2009.

VIEIRA, Lerche Sofia. Planos e políticas educacionais: das concepções às práticas. IN: **Planos de Educação no Brasil**: planejamento, políticas, práticas. Donaldo Bello de Souza, Ângela Maria Martins (orgs.). São Paulo: Edições Loyola, 2014.

WEBER, Tadeu. Autonomia e Dignidade da pessoa humana em Kant. **Revista Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre: HS Editora, v. 3, n. 9, p. 232-259, 2009.