



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

GABRIELA LEITE CAIRO

**A EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO NA
IMPLEMENTAÇÃO DO APRENDIZADO POR COMPETÊNCIA**

Salvador
2019

GABRIELA LEITE CAIRO

**A EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO NA
IMPLEMENTAÇÃO DO APRENDIZADO POR COMPETÊNCIA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado na
Graduação em Direito, Faculdade de Direito,
Universidade Federal da Bahia, como requisito para
a obtenção do grau de Bacharel em Direito.
Orientador: Prof. Dr. João Glicério de Oliveira Filho

Salvador
2019

GABRIELA LEITE CAIRO

**A EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO NA
IMPLEMENTAÇÃO DO APRENDIZADO POR COMPETÊNCIA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado na Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

_____ em 10 de dezembro de 2019.

Banca Examinadora

João Glicério de Oliveira Filho – Orientador
Doutor em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade Federal da Bahia

Lara Britto de Almeida Domingues Neves
Mestre em Direito dos Negócios pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP)
Universidade Federal da Bahia

Felipe Ventin da Silva
Mestre em Relações Sociais e Novos Direitos pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade Estadual da Bahia

AGRADECIMENTOS

A graduação, de certo, não é um caminho fácil. Exige muito esforço, dedicação e compromisso. Ao longo da minha trajetória, pensei em desistir diversas vezes. Entretanto, sempre estive com pessoas muito queridas e que me presentearam com discussões e reflexões esclarecedoras e, sobretudo, me acalentaram com amor, com exemplos e lições diárias. Com isso, ganhei força e consegui seguir, passo a passo, degrau a degrau, sem pressa de chegar ao topo, mas com a paciência de aproveitar – e aceitar - a minha jornada, me permitindo me entregar a intensos momentos e a aproveitar o que a faculdade, ao meu ver, tem de melhor, que é a chance de testar, errar, descobrir, investigar e, quando necessário, começar de novo. Nesse sentido, considero essa graduação como uma verdadeira conquista que só foi possível por conta das pessoas com quem convivi. Agradeço, primeiramente, a meus pais e meu irmão, que, diariamente, foram minha base com incentivos, sugestões, críticas e, acima de tudo, com a demonstração sincera de que nossa união é eterna independente de qualquer desafio, distância ou dor que qualquer um de nós sinta. O que afeta um, afeta todos, o que um cresce, todos crescem e, para mim, essa é a grande beleza de se viver realmente em família. Agradeço a toda a minha família e aos meus amigos que sempre estiveram presentes nessa caminhada e em todas as minhas aventuras, me apoiando a cada passo, me fazendo compreender cada erro e cada acerto com mais sabedoria e com serenidade para, com cada experiência, crescer e me tornar mais feliz. Agradeço, ainda, a todas as pessoas com quem convivi na ADV Junior Consultoria Jurídica, União das Empresas Juniores da Bahia, Pessoa e Pessoa Advogados Associados, GAESF, Pizza Hut Salvador e 2B Educação. Não tenho dúvidas de que essa conquista e, acima de tudo, quem me tornei enquanto pessoa e profissional, foi o reflexo das experiências incríveis que vivi - e vivo até hoje - com essas pessoas e instituições. Ademais, agradeço a todos os professores que me enriqueceram com conteúdos e com ensinamentos de vida. Em especial, agradeço ao professor João Glicério, que, muito além de me orientar nessa monografia, ao longo de toda a minha trajetória universitária me apoiou, me acompanhou e sempre acreditou em mim, me mostrando o verdadeiro sentido da docência e me inspirando a também atuar como sua colega. Por fim, um agradecimento especial a esses encontros da vida, que colocaram tanta gente de luz para me ajudar a construir hoje mais um capítulo da minha história.

CAIRO, Gabriela Leite. **A efetividade do direito à educação na implementação do aprendizado por competência**. 90 f. 2019. Monografia (Graduação) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

RESUMO

O presente trabalho acadêmico analisa a educação por competências como modelo que pode ser adotado na sociedade contemporânea para a efetiva concretização do direito à educação. Foi realizada uma pesquisa teórica com vertente jurídica-dogmática relevante a fim de conceituar o termo e analisar sua utilização a nível mundial com foco na história do Brasil e, sobretudo, na esfera educacional brasileira. Vê-se que o direito à educação é um direito fundamental previsto expressamente na Constituição Federal de 1988 e que, diante de sua relevância e complexidade, desencadeou sua regulamentação em diversos documentos normativos. Dentre eles, destacam-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Plano Nacional de Educação (PNE) e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Nesta última, a educação por competência é o cerne do documento e posicionada como fundamental para o processo ensino-aprendizagem. A educação, conforme se vê na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, tem três finalidades essenciais, quais sejam, o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Para atingir esses fins, no entanto, é preciso que o sistema educacional funcione segundo os princípios constitucionais e que seja lastreado por um currículo básico comum. Assim, segundo a BNCC, de forma coerente e bem fundamentada, a educação básica deve voltar-se ao desenvolvimento de competências.

Palavras Chaves: *Educação por competências, Base Nacional Comum Curricular, modelo baseado em competências, direito fundamental à educação.*

ABSTRACT

This academic paper analyzes competency education as a model that can be adopted in contemporary society for the effective realization of the right to education. A theoretical research with a relevant legal-dogmatic aspect was carried out in order to conceptualize the term and analyze its worldwide use focusing on the history of Brazil and, above all, in the Brazilian educational sphere. It is clear that the right to education is a fundamental right expressly provided for in the Federal Constitution of 1988 and that, due to its relevance and complexity, triggered its regulation in several normative documents. These include the National Education Guidelines and Bases Law (LDB), the National Education Plan (PNE) and the Common National Curriculum Base (BNCC). In the latter, competence education is the core of the document and positioned as fundamental to the teaching-learning process. Education, as seen in the Federal Constitution and the Law of Guidelines and Bases of National Education, has three essential purposes, namely the full development of the person, their preparation for the exercise of citizenship and their qualification for work. To achieve these ends, however, the educational system must function according to constitutional principles and be backed by a common basic curriculum. Thus, according to the BNCC, in a coherent and well-grounded way, basic education should focus on skills development.

Keywords: Competence education, Common National Curriculum Base, competency-based model, fundamental right to education.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 A EDUCAÇÃO POR COMPETÊNCIAS.....	11
2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE COMPETÊNCIA	11
2.2 O TERMO COMPETÊNCIA NOS ESTADOS UNIDOS.....	15
2.3 A ORIGEM DO CONCEITO NO BRASIL	17
2.3.1 O conceito de competência na esfera educacional.....	199
2.4 DA EDUCAÇÃO BASEADA EM DISCIPLINAS PARA A EDUCAÇÃO BASEADA EM COMPETÊNCIAS.....	24
2.4.1 A fragmentação do conhecimento a partir das disciplinas.....	24
2.4.2 A renovação do ensino.....	26
3 O DIREITO À EDUCAÇÃO	30
3.1 HISTÓRICO	30
3.1.1 A educação nas Constituições brasileiras anteriores.....	31
3.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	35
3.2.1 A tutela internacional do Direito à educação.....	35
3.2.2 O direito à educação como direito fundamental.....	41
3.2.3 O conteúdo do direito à educação.....	46
4 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA EDUCAÇÃO POR COMPETÊNCIAS	57
4.1 A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL DE 1996.....	57
4.2 PRINCIPAIS DOCUMENTOS NORMATIVOS QUE ORIENTAM O CURRÍCULO ESCOLAR.....	62
4.3 A BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR.....	68
4.3.1 A educação por competências na Base Nacional Comum Curricular.....	70
4.3.2 As 10 competências gerais da Educação Básica.....	72

4.3.3 O desenvolvimento de competências em cada etapa da educação básica.....	76
4.3.3.1 Educação Infantil.....	77
4.3.3.2 Ensino Fundamental.....	78
4.3.3.3 Ensino Médio.....	79
5 CONCLUSÃO	83
REFERÊNCIAS.....	85

1 INTRODUÇÃO

Nesse trabalho científico, realiza-se uma análise do direito à educação e do modelo de educação por competências a fim de se verificar a correlação entre ambos para a efetiva concretização do direito à educação no Brasil. Para isso, será feita uma análise acerca dos principais documentos normativos que regulam a educação no país.

A justificativa para o tema abordado se encontra na atual conjuntura do país, com a educação sendo amplamente discutida em virtude, de um lado, da ineficiência do sistema educacional vigente no país, e de outro, da necessidade premente de o Brasil se desenvolver e ser um país efetivamente democrático e justo. A partir da Constituição Federal de 1988, o direito à educação passou a ser expressamente consagrado como um dos direitos sociais e, portanto, com natureza jurídica de direito fundamental. Nesse sentido, as questões educacionais ganharam notoriedade e passaram a ser vistas como centrais para o crescimento e desenvolvimento do país. Além disso, a educação passou a integrar a essência do Estado Democrático de Direito, ao exercer o papel basilar de promover e estimular o pleno desenvolvimento do indivíduo e o exercício da cidadania.

Embora seja clara a importância da educação, o país historicamente mostrou uma política extremamente deficiente e, sobretudo, indicadores com resultados críticos quando se trata do tema. A trajetória do ensino no Brasil é marcada por diversos problemas estruturais como baixos investimentos no setor, gestão ineficiente das instituições e dos recursos destinados à educação, além de um sistema educacional desarticulado e desorganizado.

No entanto, um dos principais problemas refere-se à qualidade da educação que é oferecida no país. A metodologia adotada nas escolas, colégios e universidades é ainda marcada pelo forte tradicionalismo, constituindo-se como modelo educacional ultrapassado que não gera um desenvolvimento amplo e sólido para os estudantes, o que é decisivo para a dificuldade das pessoas em conviver, agir em sociedade de forma crítica e engajada para analisar problemas e construir soluções no mundo complexo em que se vive.

Diante dos desafios que envolvem o tema e da necessidade de melhor regulamentação quanto ao funcionamento e diretrizes da educação no Brasil, foram elaborados diversos documentos normativos ao longo da história do país, sobretudo

após a promulgação da Constituição Cidadã. Em 1996, foi promulgada a versão atual da Lei nº 9394/1996, intitulada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a qual se constitui como principal texto legal de observância das instituições públicas e privadas. Ademais, mais recentemente, foi elaborada a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a qual possui natureza normativa e definiu uma nova estratégia para o ensino no país. Segundo o documento, a Educação Básica deve visar ao desenvolvimento de competências.

Esse estudo se propõe, portanto, a analisar os diversos documentos normativos em torno das questões educacionais, bem como analisar o modelo de educação por competências haja vista ter sido expressamente previsto em documento de caráter obrigatório para todas as instituições educacionais da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio). Será feita, portanto, uma relação entre os fatores citados analisando, com isso, a efetividade do direito à educação.

Para análise do problema de pesquisa, o presente estudo foi realizado através de pesquisa qualitativa, através de levantamento, atualização e análise de bibliografia especializada, referente ao tema de pesquisa, utilizando para isso livros sobre o tema, além dos recursos existentes disponíveis na internet, em revistas especializadas na matéria, e dissertações, teses ou monografias relacionadas; levantamento e análise da legislação brasileira vigente sobre educação; análise de dados de pesquisas encontradas relacionadas ao tema.

Quanto aos objetivos pretendidos no presente trabalho, estes são: demonstrar os avanços e desafios dos principais documentos normativos que regulamentam a educação, bem como demonstrar aspectos que exigem maior clareza e precisão para sua efetividade; demonstrar a relevância do modelo de educação de competências para uma educação de qualidade; demonstrar a relevância de desenvolvimento de competências alinhada a um contexto em que se busca promover transformações sociais, melhorias na formação integral dos indivíduos e respeito à diversidade.

Assim, no primeiro capítulo deste estudo, serão abordados inicialmente os conceitos de competência e sua utilização ao longo da história, observando o surgimento do termo e a proposta que permeia o desenvolvimento de competências. Nesse sentido, discute-se seu uso em diferentes áreas e países, com destaque para a utilização no Brasil e, especialmente, com enfoque na esfera educacional brasileira. Serão evidenciados os objetivos e os principais desafios em torno das competências

inseridas em uma nova concepção pedagógica, a qual se caracteriza como uma nova proposta para a renovação da educação que vem se consolidando a nível global e nacional.

O segundo capítulo visa a discutir a educação como direito assegurado aos brasileiros. Assim, faz-se um retrospecto no que tange ao tratamento do tema nas diversas constituições brasileiras, com especial destaque à abordagem dada pela Constituição Federal vigente. Nesse sentido, é analisada sua natureza enquanto direito fundamental e seus desdobramentos na valorização da educação no país. Serão analisados, nesse contexto, os princípios e as finalidades da educação, os quais foram expressamente consagrados no texto constitucional.

No terceiro capítulo, busca-se fazer uma correlação entre o modelo de educação de competência e o direito fundamental à educação. Assim, serão analisadas com maior ênfase a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o Plano Nacional de Educação e a Base Nacional Comum Curricular.

O presente trabalho não pretende esgotar o tratamento acerca da matéria, mas sim apresentar argumentos que evidenciam a natureza jurídica e a relevância do direito à educação, a necessidade de políticas articuladas com os princípios constitucionais consagrados, bem como o atual caráter normativo da educação baseada em competências. Sobretudo, visa criar maior entendimento sobre o tema para que, além de ser uma questão apenas enaltecida no texto legal, seja um tema discutido na prática no que tange a sua efetividade e à sua intencionalidade. Assim, o objetivo é que este estudo auxilie na criação de subsídios sólidos para a renovação e a valorização da educação, de forma a tornar o direito à educação realmente efetivo concretizado na realidade fática.

2 A EDUCAÇÃO POR COMPETÊNCIAS

Para melhor compreensão do objeto do presente trabalho, faz-se necessário iniciar com um estudo conceitual que abordará precipuamente como surgiu a noção de competência e como esta foi alterada diante do contexto social e das esferas em que se inseriu. Além disso, faz-se mister compreender de forma geral o cenário da educação por competência em alguns países e, sobretudo, o panorama brasileiro, a fim de constatar sua relevância no cenário contemporâneo, bem como analisar, em capítulos posteriores, seus desdobramentos jurídicos.

2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE COMPETÊNCIA

O termo competência tem origem, segundo dicionário eletrônico “Origem da Palavra”¹, na palavra em Latim “*competere*”. Formou-se pela junção das palavras “*com*” (junto) e “*petere*” (juntar, procurar, inquirir), trazendo, então, a ideia de procurar junto com os outros. Segundo Nilson José Machado, “aquele a quem nada apetece é um inapetente; aquele que nada quer, que não sabe buscar junto com os outros é um incompetente”².

A palavra foi inicialmente utilizada na Idade Média, atrelada ao contexto das guerras e batalhas travadas à época. De acordo com Lucília Machado³, “tradicionalmente, o termo competência foi consagrado para designar a idoneidade e o poder de uma instância para decidir ou julgar um fato e o direito das pessoas de exercer uma dada atividade profissional.”

Posteriormente, destaca-se o uso da palavra na França, por volta dos anos 30, quando o termo aparece no Dicionário Larousse Comercial significando a capacidade decorrente do conhecimento que alguém tem sobre um assunto, a soma de conhecimentos ou habilidades⁴.

¹ PALAVRA competência, Etimologia. **Origem da Palavra**, 2019. Disponível em: <<https://origemdapalavra.com.br/palavras/competencia/>>. Acesso em 01.11.2019.

² MACHADO, Nilton José. **Sobre a idéia de competência**. Artigo científico. Programa de Pós-Graduação 2º. semestre de 2006. Seminários de Estudos em Epistemologia e Didática (SEED). p. 01

³ MACHADO, Lucília *apud* ARAUJO, R. M. de L. **Desenvolvimento de Competências Profissionais: as incoerências de um discurso**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2001. p.10

⁴ LOIOLA, Leila de Melo. BREVE Histórico do Termo Competência. História do Ensino de Línguas no Brasil (HELB). **Revista HELB – UNB**, a. 7, n. 7, jan. 2013. Disponível em:

O sentido da palavra, com o passar do tempo, foi se ampliando e se modificando de acordo com os fenômenos sociais. Inicialmente restrito ao universo do Direito, foi sendo ampliado, passando, cada vez mais, a evidenciar a capacidade devido ao saber e à experiência⁵. Por volta dos anos 1950, passou a ser considerada uma “qualificação social”. Posteriormente, nos anos de 1970 e 1980, o conceito aproximou-se da esfera do trabalho.

Viviane Isambert-Jamati destaca muito bem a evolução do termo:

No fim da Idade Média, a expressão competência era associada essencialmente à linguagem jurídica. Dizia respeito à faculdade, atribuída a alguém ou a alguma instituição, de apreciar e julgar certas questões. Por extensão, o conceito de competência veio a designar o reconhecimento social sobre a capacidade de alguém de pronunciar-se em relação a determinado assunto e, mais tarde, passou a ser utilizado, de forma mais genérica, para qualificar o indivíduo capaz de realizar determinado trabalho.⁶

Como visto, o termo competência, no final do período medieval, relacionava-se ao mundo jurídico, mas, por influência desse uso, passou a ser referido a alguém que poderia se pronunciar sobre determinado assunto e, posteriormente, passou a ser utilizado de forma genérica, associado a uma pessoa com qualificação para realizar determinado trabalho.

Ademais, conforme entendimento de Viviane Isambert-Jamati, ao longo do tempo, a noção de competência foi utilizada com sentidos variados de acordo com os grupos e áreas de pesquisa científica, ora sendo empregada para designar os conteúdos particulares de cada qualificação em uma determinada organização de trabalho, ora sendo utilizada com sentido genérico aplicado a significados diversos.⁷ Dessa forma, havia uma incerteza conceitual, o que levou a autora a afirmar, inclusive, que o termo possuía o grave defeito de dar às afirmações uma “aparência científica”.

Essa dificuldade de conceituação pode ser explicada, de acordo com entendimento de Ronaldo Araújo, pela dificuldade de determinação dos elementos que compõem a ação competente. Afirma o autor:

Deve-se considerar que são múltiplos os fatores, subjetivos e objetivos, a determinar o desempenho profissional bem-sucedido, variando de acordo

<<http://www.helb.org.br/index.php/revista-helb/ano-7-no-7-12013/212-breve-historico-do-termo-competencia>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

⁵ LOIOLA, Leila de Melo. BREVE Histórico do Termo Competência. História do Ensino de Línguas no Brasil (HELB). **Revista HELB – UNB**, a. 7, n. 7, jan. 2013. Disponível em:

<<http://www.helb.org.br/index.php/revista-helb/ano-7-no-7-12013/212-breve-historico-do-termo-competencia>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

⁶ ROPÉ, Françoise & TANGUY, Lucie (orgs.). **Saberes e Competência**: o uso de tais noções na escola e na empresa. Campinas, SP, Papirus, 1997.

⁷ Ibid., p. 113

com o contexto, a experiência individual, as tecnologias em uso e os objetivos aos quais se busca atingir. Embora houvesse uma certa incerteza conceitual, já existia um consenso de que a competência referia-se à capacidade de alguém desempenhar com êxito uma tarefa, englobando uma série de qualidades pessoais.⁸

Assim, a partir do trecho observado, ressalta-se que, com a evolução do termo, mesmo havendo diferenças quanto ao seu exato significado, a palavra competência passou a ser associada ao bom desempenho de uma tarefa através da articulação de qualidades e saberes. Essa mudança liga-se intimamente à aproximação da competência com as empresas e organizações, o que ocorreu fundamentalmente por conta da implantação de novos modelos econômicos.

O sistema que vigorava era o modelo Taylorista, que defendia a necessidade de trabalhadores eficientes e competentes, porém, segundo os princípios de Taylor, o trabalhador deveria se submeter passivamente ao controle de seus movimentos na execução de seu trabalho, respeitar códigos de disciplina e atuar passivamente sem ser necessário refletir ou sequer entender sua função⁹.

Nos anos 70, entretanto, com a crise do capitalismo em vários países, as condições de trabalho degradantes estavam sendo questionadas e substituídas por uma maior valorização do capital humano, o que acarretou em mudanças em toda a sociedade. Nesse contexto, precisava-se de mais do que trabalhadores submissos e meros reprodutores de ações ordenadas e repetitivas. De forma diametralmente oposta, como bem destaca Ronaldo Araújo:

As novas tecnologias físicas de base microeletrônica estariam requerendo, para sua potenciação, trabalhadores que possam explorar suas várias possibilidades. As novas tecnologias organizacionais, baseadas nos critérios de flexibilidade e integração da produção, estariam precisando de trabalhadores multifuncionais, criativos, com capacidade de comunicação e capazes de manter altos níveis de produtividade mesmo diante de situações que se modificam rapidamente. As novas condições de realização do trabalho estariam requerendo, portanto, um trabalhador que possa manter-se produtivo mesmo em condições de trabalho que se alteram com grande frequência.¹⁰

Nesta senda, para atender a esse novo quadro, houve significativa mudança nos requisitos exigidos aos trabalhadores bem como nas condições de trabalho que

⁸ ARAUJO, Ronaldo Marcos de Lima. **Desenvolvimento de Competências Profissionais: as incoerências de um discurso**. 2001. 218 f. Tese (Doutorado) - Doutorado em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/FAEC-87YK2V/1/tese_ronaldo_marcos_de_lima_araujo.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2019

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

os próprios trabalhadores exigiam para si.

Por conseguinte, diante do descompasso entre o que o mercado de trabalho necessitava e o que era ensinado nas escolas, surgiu, na França, uma intensa discussão acerca do construtivismo. Essa vertente baseava-se em estimular nas pessoas o desenvolvimento de capacidades, processo que deveria ir muito além da qualificação e formação profissional. O ensino deveria priorizar que os indivíduos adquirissem competências, as quais, segundo Philippe Zarifian¹¹, baseavam-se nas noções de incidente, de comunicação e de serviço.

No que tange à noção de incidente, refere-se ao que ocorre de forma não programada e, conseqüentemente, modifica o desenrolar do sistema de produção. Com isso, a competência não deve estar totalmente pré-definida na tarefa, uma vez que a pessoa precisa a todo momento mobilizar recursos para resolver novas situações que surjam.

Ademais, a competência baseia-se na noção de comunicação porque depende da capacidade de alinhamento com o outro e consigo mesmo, inclusive partilhando de objetivos organizacionais. A terceira noção - a de serviço - relaciona-se ao fato de que o trabalho visa sempre atender a um cliente externo ou interno da organização. Portanto, a preocupação com o serviço é central.

Nesse sentido, Afonso Carlos Correa Fleury e Maria Tereza Fleury, destacam que “o trabalho não é mais o conjunto de tarefas associadas descritivamente ao cargo, mas se torna o prolongamento direto da competência que o indivíduo mobiliza em face de uma situação profissional cada vez mais mutável e complexa”.¹² Diante disso, o que se observa é que as situações são cada vez menos programadas e mais imprevistas, enquadrando-se como complexas. Assim, dependem de criatividade e de uma série de recursos a serem mobilizados pelo trabalhador para o enfrentamento dos desafios cotidianos.

Consoante apresenta Philippe Zarifian, a definição de competências engloba a seguinte tríade:

- a) capacidade do indivíduo de tomar iniciativa e assumir responsabilidades diante de situações profissionais com as quais se depara; b) entendimento prático das situações que se apoia em conhecimentos adquiridos e os

¹¹ ZARIFIAN, Philippe. **Objetivo Competência**: por uma nova lógica. São Paulo: Atlas, 2001.

¹² FLEURY & FLEURY. Construindo o Conceito de Competência. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 5, n. spe, 2001. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=1415-6555&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 nov. 2019.

transforma; c) faculdade de mobilizar diversos atores em torno de uma mesma situação e fazê-los assumir áreas de corresponsabilidade.¹³

Dessa forma, vê-se que, com as mudanças na sociedade, o comportamento competente passa a ser baseado na iniciativa em agir, entendimento prático e mobilização de recursos para o enfrentamento dos desafios cotidianos.

Corroborando com esse entendimento, Joel Souza Dutra afirma que a base desse conceito de competência, que surgiu a após a crise do capitalismo, era o “deslocamento do foco sobre o estoque de conhecimentos e habilidades para a forma como a pessoa mobiliza seu repertório de conhecimentos e habilidades em determinada situação, de modo a agregar valor para o meio no qual se insere”.¹⁴ Tal afirmação reforça que a ação competente não é isolada e não gera benefícios apenas para quem a executa, mas, sobretudo, proporciona resultados positivos para o ambiente em que o indivíduo age.

2.2 O TERMO COMPETÊNCIA NOS ESTADOS UNIDOS

Como forma de melhor compreender o início da utilização do termo competência no Brasil, faz-se relevante destacar inicialmente o conceito nos Estados Unidos. O *paper* elaborado em 1973 por McClelland intitulado *Testing for Competence rather than Intelligence* deu início ao debate acerca do conceito de competência no país, sobretudo entre os psicólogos e administradores. A partir do documento, apresentou-se o esse conceito de forma estruturada pela primeira vez. O objetivo era promover uma abordagem mais efetiva do que os testes de inteligência que eram feitos em processos de escolha de pessoas para as organizações. O conceito foi rapidamente ampliado para dar suporte a processos de avaliação e para orientar ações de desenvolvimento profissional¹⁵.

Para a corrente americana, competência compreendia um conjunto de qualificações que permite ao indivíduo apresentar desempenho superior em

¹³ ZARIFFIAN, Philippe. **Objetivo Competência**: por uma nova lógica. São Paulo: Atlas, 2001.

¹⁴ DUTRA, Joel Souza. **Competências**: conceitos, instrumentos e experiências. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

¹⁵ NAKATA, Lina Eiko; SOUSA, Edileusa Godói. O conceito de competências e sua aplicação na gestão estratégica de pessoas nas empresas atuantes no Brasil. **Revista Economia & Gestão**, [s.l.], v. 12, n. 29, p.19-41, nov. 2012. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/2362>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

determinada circunstância¹⁶. Assim, a noção de competência, neste ponto, se aproxima da corrente francesa, na medida em que considera que uma pessoa competente é a que desenvolve performance superior em seu trabalho.

Importante ressaltar que essa discussão representou significativa contribuição para a sociedade norte-americana, uma vez que o cenário de crise da época tinha evidenciado uma série de fatores que deveriam ser revistos nas empresas. Como supramencionado, os trabalhadores estavam extremamente insatisfeitos com o estilo de trabalho, além de terem ocorrido mudanças significativas no processo de produção.

O cenário marcava-se, como aponta Ronaldo Araújo por:

(...) necessidade de redução de estoques e desperdícios, o esgotamento de produção em massa, as resistências operárias ao trabalho repetitivo e fragmentado (absenteísmo, rotatividade no emprego, aumento de licenças e faltas, trabalho mal feito, greves e paralisações), a necessidade de variação da produção, além do progresso das ciências e do aparecimento de novas tecnologias físicas e organizacionais.¹⁷

Era evidente que a forma de gestão de pessoas precisava ser revista. Conforme se verifica dos estudos de Joel Souza Dutra¹⁸, desde os anos 1980, fala-se da necessidade de repensar conceitos e ferramentas de gestão nas empresas dos EUA. Entretanto, isso não ocorreu de forma rápida: era necessário que diversos estudos fossem feitos e que ocorresse um processo de amadurecimento do pensamento em torno do capital humano. Não se tratava de um assunto simples, com poucos fatores envolvidos, mas de uma questão complexa capaz de abarcar diferentes esferas, a exemplo de perspectivas individuais, sociais, econômicas e políticas. Isso porque, em seu cerne, estavam sendo discutidas e analisadas as atividades e os papéis do ser humano em comunidade.

Dessa forma, após muitos estudos e debates, a partir dos anos 1990, surgem propostas mais concretas de mudança e se observam resultados positivos com novas formas de gerir pessoas. Essas experiências positivas permitem observar a existência

¹⁶ FERREIRA, Vânia América. **Gestão por competências**: um estudo comparativo entre profissionais em estruturas organizacionais mecanicistas e orgânicas. 2009. 114 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Profissional em Administração, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais Fundação Dom Cabral, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Administracao_FerreiraVA_1.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2019.

¹⁷ ARAUJO, Ronaldo Marcos de Lima. **Desenvolvimento de Competências Profissionais**: as incoerências de um discurso. 2001. 218 f. Tese (Doutorado) - Doutorado em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/FAEC-87YK2V/1/tese_ronaldo_marcos_de_lima_araujo.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2019

¹⁸ DUTRA, Joel Souza. **Competências**: conceitos, instrumentos e experiências. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 02.

de um novo conjunto de premissas e conceitos que explicam melhor a relação entre a organização e as pessoas. Verifica-se, inclusive, a necessidade de olhar o conceito de competência atrelado a outros conceitos.

Assevera Joel Souza Dutra que o perfil do trabalhador mudou radicalmente dentro da empresa. De obediente e disciplinado, passou a muito mais autônomo e empreendedor. Por conseguinte, essa mudança no padrão de exigência “gerou a necessidade de uma cultura organizacional que estimulasse e apoiasse a iniciativa das pessoas, a criatividade e a busca autônoma de resultados para a organização”¹⁹.

Ademais, como destaca o mesmo autor, houve:

Maior relevância das pessoas no sucesso da organização: o comprometimento das pessoas com a organização de forma integral – ou seja, mobilizando não somente músculos e parte da inteligência, mas todo seu potencial criador, sua intuição e capacidade de interpretar o contexto e de agir sobre ele – gera vantagens competitivas únicas. As pessoas são as depositárias do patrimônio intelectual da organização, da capacidade e agilidade de resposta da mesma aos estímulos do ambiente e, ainda, da capacidade de visualização e exploração de oportunidades de negócio e/ou de desenvolvimento organizacional.²⁰

Nesse sentido, como explicitado, as pessoas ganharam uma relevância muito maior na organização, passando a ser valorizadas, como mencionado no trecho, pelos seus músculos, pelo seu potencial criador e capacidade de explorar oportunidades. Dessa forma, é inegável que o entendimento acerca de competência e a aplicação desses conceitos resultou em benefícios significativos para o contexto americano.

2.3 A ORIGEM DO CONCEITO NO BRASIL

Com o ingresso das multinacionais no Brasil, as organizações nacionais passaram a conhecer e utilizar o conceito de competência proveniente do pensamento estadunidense. Sendo assim, o uso da palavra competência em território brasileiro se iniciou a partir do uso do termo na gestão de pessoas. Segundo Joel Souza Dutra, o uso do conceito de McClelland pelas organizações no Brasil poderia ser resumido da seguinte maneira:

1. Definição das competências diferenciadoras para cada um dos cargos ou grupos de cargos da organização, que em português seriam: conhecimento, habilidades e atitudes resumidos pela sigla CHA. 2. Definido o CHA ou o perfil ideal para o ocupante de cada cargo ou grupo de cargos, era realizado um

¹⁹ DUTRA, Joel Souza. **Competências: conceitos, instrumentos e experiências**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 3-4.

²⁰ Ibid., p. 4.

confronto entre o perfil ideal e o real da pessoa. Deste confronto entre os perfis ideal e real eram estabelecidos os pontos a desenvolver. 3. Os pontos a desenvolver, ou chamados por muitas organizações de “gap”, representavam a base para a construção de agendas de desenvolvimento individual ou coletivo.²¹

É importante perceber que esse conceito não rompe totalmente com a lógica taylorista de gestão, mas trata-se de adequar as pessoas às posições de uma forma mais dinâmica, tendo sempre como base o cargo ou as ocupações das pessoas, o que era algo impensável em nossa realidade cada vez mais fluida, em que as pessoas alteram seus papéis e ocupações de forma cada vez mais intensa e frequente²².

Com o passar do tempo, os pesquisadores brasileiros começaram a se aprofundar no modelo de competências e perceberam que a gestão de pessoas deveria cada vez mais distanciar-se do cargo como referência e aproximar-se mais da pessoa. Os estudiosos brasileiros se inspiraram nos pressupostos franceses, a exemplo dos pensamentos de Le Boterf, que considera que o importante não é a pessoa saber ou saber fazer ou querer fazer, mas sim o saber ser, que é, por sua vez, o resultado de um aprendizado obtido ao longo da vida da pessoa.

Deve-se levar em conta que não basta a pessoa ter o estoque de conhecimentos, mas efetivamente partir para ação a partir do que sabe considerando todas as circunstâncias, imprevistos e limitações que caracterizam um contexto, a exemplo de limitações de tempo e de recursos. Essa construção do conceito de competência, segundo Dutra, explica de forma mais adequada o que observamos na realidade das organizações, passando a embasar o pensamento brasileiro²³.

Ademais, outro conceito absolutamente pertinente, que muito bem explicita o conceito de competência utilizado na gestão de pessoas no Brasil, é o de Afonso Carlos Correa Fleury e Maria Tereza Fleury:

A nosso ver, a noção de competência aparece, assim, associada a verbos e expressões como: saber agir, mobilizar recursos, integrar saberes múltiplos e complexos, saber aprender, saber se engajar, assumir responsabilidades e ter visão estratégica. Do lado da organização, as competências devem agregar valor econômico para a organização e valor social para o indivíduo.²⁴

Frise-se que, atualmente, os autores procuram pensar a competência como a somatória dessas duas linhas, isto é, com o que a pessoa efetivamente entrega e

²¹ DUTRA, Joel Souza. **Competências: conceitos, instrumentos e experiências**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 09-10.

²² Ibid.

²³ Ibid., p. 9.

²⁴ FLEURY, Maria Tereza; FLEURY, Antonio Carlos Correa Fleury. Alinhando Estratégia e Competências. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 44, n. 1, jan./mar. 2004.

também com as características da pessoa que podem ajudá-la a entregar com maior facilidade. Ademais, cita-se que outra linha importante é a de autores que discutem a questão da competência associada à atuação da pessoa em áreas de conforto profissional, usando seus pontos fortes e tendo maiores possibilidades de realização e felicidade²⁵.

Cumprе evidenciar, no entanto, que, segundo estudos de Joel Souza Dutra, para o sucesso desse modelo em organizações, é necessária uma correta compreensão acerca dos elementos que compõem a competência e do que se espera dos trabalhadores. Em muitas empresas, entretanto, o mau uso do conceito criou uma série de efeitos negativos, com destaque para o aumento de pressão sobre as pessoas sem a contrapartida da organização em termos de reconhecimento e da criação de condições concretas para o desenvolvimento profissional. O conceito de competência, quando compreendido em toda a sua extensão e utilizado em conjunto com outros conceitos, permite um grande avanço na compreensão da gestão de pessoas.²⁶

Ressalta-se que foram realizadas pesquisas a partir de 1998 por André Fischer e Lindolfo Albuquerque constituindo um observatório da gestão de pessoas pelas organizações brasileiras, e de 2006 por André Fischer e Joel Dutra com base na pesquisa realizada para a revista *Você S.A.* Essas pesquisas indicaram um crescente interesse das empresas pela gestão de pessoas com base em competências, o que evidencia como o conceito de competência tem se mostrado adequado para explicar a realidade vivida pelas empresas na gestão de pessoas²⁷.

2.3.1 O conceito de competência na esfera educacional

Com o aprofundamento das reflexões em torno da noção de competência, passou-se a considerá-la como tema significativo também na esfera educacional. Por ter surgido diante de um contexto eminentemente econômico e influenciado pelas mudanças do sistema de produção, havia uma certa resistência de esse conceito ser aplicado à escola. No entanto, alguns teóricos foram fundamentais para esclarecer a

²⁵ DUTRA, Joel Souza. **Competências:** conceitos, instrumentos e experiências. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 9.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid., p. 22.

noção e mostrar sua importância e sua adaptabilidade dentro do contexto das teorias da educação.

Um grande exemplo é o sociólogo suíço Philippe Perrenoud, que desenvolveu diversos trabalhos em torno das competências e se tornou grande referência para os educadores, inclusive para os educadores brasileiros. Destaca-se seu entendimento acerca da palavra:

Competência é a faculdade de mobilizar um conjunto de recursos cognitivos (saberes, capacidades, informações etc.) para solucionar com pertinência e eficácia uma série de situações. [...] Saber orientar-se em uma cidade desconhecida mobiliza as capacidades de ler um mapa, localizar-se, pedir informações ou conselhos; e os seguintes saberes: ter noção de escala, elementos da topografia ou referências geográficas [...]. Saber votar de acordo com seus interesses mobiliza as capacidades de saber se informar, preencher a cédula; e os seguintes saberes: instituições políticas, processo de eleição, candidatos, partidos, programas políticos, políticas democráticas etc.²⁸

Como explicitado acima, segundo Phillippe Perronoud, as competências são desenvolvidas de acordo com as situações vividas por cada ser humano, que desenvolvem, portanto, competências adaptadas a seu mundo. Com as discussões acerca da aplicabilidade do conhecimento, o sentido de competência ganhou ênfase no contexto da educação porque se notou que os estudantes não conseguiam aplicar a teoria aprendida em sala de aula às situações do cotidiano com família, amigos, colegas, seja em situações de lazer ou de trabalho.

O sentido de competência dentro do contexto da educação justifica-se diante da ineficiência clara do sistema tradicional, implantado sob a lógica industrial de acúmulo de conhecimento e fragmentação dos saberes de acordo com a faixa etária dos estudantes.

Como aponta Philippe Perrenoud,

Assimila-se conhecimentos disciplinares, como matemática, história, ciências, geografia etc. Mas a escola não tem a preocupação de ligar esses recursos a certas situações da vida. Quando se pergunta porque se ensina isso ou aquilo, a justificativa é geralmente baseada nas exigências da seqüência do curso [...]. A onda atual de competências está ancorada em duas constatações: 1. A transferência e a mobilização das capacidades e dos conhecimentos não caem do céu. É preciso trabalhá-las e treiná-las. Isso exige tempo, etapas didáticas e situações apropriadas. 2. Na escola não se trabalha suficientemente a transferência e a mobilização não se dá tanta importância a essa prática. O treinamento, então, é insuficiente. Os alunos acumulam saberes, passam nos exames, mas não conseguem mobilizar o

²⁸ PERRENOUD, Philippe. **Construindo Competências**. Entrevista com Paola Gentile e Roberta Bencini. Disponível em: <https://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/php_2000/2000_31.html>. Acesso em 11 nov. 2019.

que aprenderam em situações reais, no trabalho e fora dele (família, cidade, lazer etc.)²⁹

Corroborando com o pensamento acima evidenciado, é importante observar que a noção de competência não deve se orientar apenas pelo entendimento funcional e fenomenológico das novas situações de trabalho e dos novos papéis sociais. Em verdade, precisa ser visto sempre sob uma perspectiva crítica com o objetivo principal de criar uma educação emancipadora, isto é, que sejam dados aos sujeitos os subsídios para agirem com autonomia.

Nesta senda, corrobora-se com Gerson Araujo de Moura na medida em que se entende que as organizações de currículos, métodos e práticas de ensino devem propiciar a construção de instrumentos de libertação dos sujeitos e não a multiplicação de modelos estáticos que não têm condições de enfrentar mudanças e renovações contemporâneas.³⁰

Dessa maneira, insta salientar que não é interesse de uma educação de competências a dicotomia entre teoria e prática, afastando do ensino o conteúdo teórico. De forma diametralmente oposta, o que se revela é uma tentativa de integração entre esses fatores de forma que possam se harmonizar e se constituírem como uma base robusta e completa para o desenvolvimento dos indivíduos, estimulando-os que pensem, reflitam e ajam em sociedade, lidando com as mais variadas e complexas circunstâncias que permeiam a vida em coletividade.

A divisão entre “os que fazem” e “os que pensam” empobrece as classes espiritualmente, já dizia Moacir Gadotti³¹. Ainda, como afirma Paulo Freire³², “a educação deve preocupar-se em preparar cidadãos para atuarem profissionalmente em um mundo, ao mesmo tempo, cada vez mais globalizado e tecnológico por um lado, mas carente de indivíduos humanizados”.

Constatamos, portanto, que se faz premente a ruptura de concepções que tenham pressupostos apenas positivistas ou racionalistas haja vista ser necessário

²⁹ PERRENOUD, Philippe. **Construindo Competências**. Entrevista com Paola Gentile e Roberta Bencini. Disponível em: <https://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/php_2000/2000_31.html>. Acesso em 11 nov. 2019.

³⁰ MOURA, Gerson Araujo de. **A hominização da linguagem do professor de LE: da prática funcional à práxis comunicacional**. Tese (Mestrado em Linguística Aplicada) - Departamento de Línguas Estrangeiras e tradução, Instituto de Letras, Universidade de Brasília, 2005.

³¹ GADOTTI, Moacir. **Concepção Dialética da Educação: um estudo introdutório**. 9ª edição, Cortez: São Paulo, 1995, p. 57.

³² FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: Saberes Necessários à Prática Educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

programas e currículos de ensino renovados baseados na formação por competências que contemplam o sujeito em sua totalidade. Dessa forma, deve-se valorizar e considerar a contribuição da racionalidade na ciência e considerar outros aspectos individuais e sociais, como valores, emoções, afetividade, intuição.

Assim, pretende-se ir além da matriz racionalista e até construtivista, entender-se como necessário favorecer mobilidade sociais, os interesses e as experiências dos indivíduos, reconhecer as diferenças e, inclusive, questionar a validade de um modelo de formação de competências que não seja crítico e que não considere a dimensão humana em sua visão holística.

Nesse sentido, no que tange ao ensino e às diretrizes norteadoras da educação atual, vale ressaltar o entendimento de Gerson Araujo de Moura³³,

A elaboração de currículos ou programas sem as devidas explicitações das intenções de uso do termo competência pode contribuir para a adoção de concepções de matrizes que têm propósitos distintos e potencializar ações pedagógicas incoerentes, conflituosas ou ambíguas. [...] Todas as ciências são humanas, pois humaniza-se toda experiência. Assim como todas as ciências foram convidadas a se matematizar, são elas, agora, convidadas a se humanizar. A linguagem científica volta-se para a lógica contemporânea humanizada, onde se consideram os matizes do próprio pensamento, polivalente e não bivalente. Entre o sim e o não há o infinito.

Como se verifica, o autor defende uma proposta humanizada de educação, em que as ciências são consideradas, de certa forma, humanas também, na medida em que depende de experiências dos seres humanos, motivadas e guiadas pelo pensamento polivalente. Afirma ainda ao autor, que se deve buscar uma renovação do ensino focado meramente na instrução tecnicista/utilitária. Segundo ele, a educação moderna deve focar-se na formação que fomente o desenvolvimento de profissionais críticos, questionadores e humanos, participantes de uma sociedade que, embora seja competitiva, permita a atuação de seus agentes de maneira justa e solidária. Afirma, ainda, que, para isso, há preocupação da educação volta-se ao desenvolvimento de valores e atitudes que propiciem a comunicação entre os povos e que também favoreça a interação entre eles.

Dessa forma, é preciso ter um entendimento claro sobre a noção de competência a fim de produzirem a interpretação e, sobretudo, o direcionamento desejado. No Brasil, muito se fala sobre competência, porém sem uma uniformidade

³³ MOURA, Gerson Araujo de. **A hominização da linguagem do professor de LE**: da prática funcional à práxis comunicacional. Tese (Mestrado em Linguística Aplicada) - Departamento de Línguas Estrangeiras e tradução, Instituto de Letras, Universidade de Brasília, 2005. p. 15-16.

do que significa o termo, carecendo, portanto, de explicações e demonstrações claras. Nos documentos oficiais, o termo aparece como eixo orientador de metas educacionais, porém com definições imprecisas. Segundo Marilena Chauí:

Deve-se esclarecer o que se entende ou pretende ao utilizar os termos que nortearão as linhas de trabalho, uma vez que as palavras-chave poderão representar ideologias, intenções ou mesmo mascarar o que realmente se pretende com o uso de determinados termos.³⁴

Assim, segundo a autora, faz-se indispensável o correto esclarecimento acerca dos termos utilizados e defendidos em uma proposta com forma de se revelar a verdadeira intenção do discurso.

Relevante frisar que não se mostra como medida suficiente tampouco efetiva uma proposta de formação profissional que objetive somente a produção qualitativa e quantitativa de bens materiais, mas que ignora as individualidades, necessidades e diferenças³⁵. Conseqüentemente, é inútil propor leis que defendam uma formação coerente com as necessidades presente da sociedade e dos indivíduos se esses textos não proporcionarem o entendimento dos principais envolvidos nas ações descritas. Ora, os principais agentes do processo educacional (alunos, professores, diretores de escola etc.) precisam compreender o que se espera deles e dispor de meios para atuarem como a lei sugere.

Corroborando com o disposto, bem salienta Gerson Araujo de Moura:

Não há avanços quando simplesmente se troca rótulos permanecendo o conteúdo inalterado. Para que haja mudança, é preciso que haja conscientização (Freire, 1996), volição e coerência entre o discurso e a ação (Prabhu, 1998), entre o rótulo e o conteúdo³⁶.

Dessa forma, se faz necessário compreender com clareza o que se propõe como educação baseada em competências, o que vem sendo feito no presente estudo.

³⁴ CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

³⁵ MOURA, Gerson Araujo de. **A hominização da linguagem do professor de LE: da prática funcional à práxis comunicacional**. Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada) - Departamento de Línguas Estrangeiras e tradução, Instituto de Letras, Universidade de Brasília, 2005.

³⁶ Ibid.

2.4 DA EDUCAÇÃO BASEADA EM DISCIPLINAS PARA A EDUCAÇÃO BASEADA EM COMPETÊNCIAS

Para o melhor entendimento acerca da educação por competências, é fundamental compreender as suas diferenças em relação ao modelo baseado em disciplinas, bem como a relação e complementaridade que permeiam tais temas, o que será feito adiante.

2.4.1 A fragmentação do conhecimento a partir das disciplinas

O modelo de ensino dividido em disciplinas (como Matemática, Física, Geografia) teve sua origem na Grécia clássica. O primeiro currículo básico padrão para as escolas foi chamado de *Trivium* e era composto pelas disciplinas Lógica, Gramática e Retórica. Como destaca Phillippe Perrenoud, nesse período, o principal objetivo “não era o desenvolvimento destas enquanto disciplinas, muito menos à formação de lógicos ou lingüistas; visava-se à formação do cidadão, do habitante da polis, à formação política”.³⁷

Posteriormente, o currículo, na própria Grécia, foi atualizado, passando a se chamar *Quadrivum*, o qual era composto por Música, Aritmética, Geometria e Astronomia. O objetivo passou a ser proporcionar um aperfeiçoamento ou uma afinação da mente. Importante frisar, portanto, que as disciplinas não eram um fim em si mesmas, mas eram um meio para que os indivíduos se desenvolvessem, conhecessem a arte e a religião e, sobretudo, formassem caráter e construíssem cidadania. Não se vislumbrava qualquer formação específica ou preparação direta para o trabalho.

No final da Idade Média e início da Idade Moderna, o pensamento científico foi sendo desenvolvido, o que acarretou uma nova visão acerca das disciplinas, como sabiamente destaca Philippe Perrenoud:

A subversão das funções das disciplinas, com a transformação de meio em fim, é uma corrupção moderna da idéia original. De fato, é mais modernamente, sobretudo a partir da segunda metade do século XIX, que o entusiasmo pelas ciências físicas e naturais e pelos seus frutos tecnológicos passou a sinalizar no sentido de que estudar ciência, fazer ciência constituiria um valor em si. Ocorre, então, um certo descolamento entre o conhecimento

³⁷ PERRENOUD, P. et.al. **As Competências para ensinar no século XXI: A formação dos professores e o desafio da avaliação.** Porto Alegre, Artmed: 2007, p. 137.

chamado de “científico” (o que, rigorosamente, seria um pleonasmo vicioso) e o conhecimento em sentido amplo, com a conseqüente superestimação de uma forma de conhecer, a “científica”³⁸.

Como forma de melhor estudar as ciências, estas foram fragmentadas em disciplinas, o que gerou a supervalorização do conhecimento disciplinar. Paulatinamente, a escola estruturou-se com base no conhecimento científico, ou seja, estuda-se as disciplinas para desenvolvimento da ciência, que supostamente conduziria a uma educação formal. A formação pessoal aconteceria naturalmente como consequência. Montou-se uma estrutura tal que o objetivo passou a ser estudar as disciplinas na educação básica para ser aprovado em um vestibular e continuar a aprender novas disciplinas na universidade.

No entanto, pergunta-se em que momento a formação pessoal é desenvolvida e se é, de fato, desenvolvida, uma vez que não atinge o cerne dos objetivos de aprendizagem. Os espaços, tempos (sala de aula e carga horária) e avaliações de aprendizagem são montados não em virtude de uma formação pessoal pretendida, mas do que se exige para o aprendizado e memorização de fórmulas, fatos e outros conteúdos disciplinares que são cobrados nas principais avaliações.

No entanto, assim como na Grécia, as disciplinas podem servir como meios para o alcance de objetivos maiores, pois devem servir de instrumentos para projetos pessoais, projetos que de fato enriqueçam o indivíduo e a coletividade. Como destacam Philippe Perrenoud e Monica Gather Thurler³⁹,

As pessoas apresentam-se, vivem, convivem, agem, interagem, avaliam ou são avaliadas como um espectro de competências. Competências tópicas, consideradas isoladamente, podem constituir-se em focos de curiosidades, mas não garantem um desenvolvimento nem uma formação pessoal harmoniosa. Um exemplo de competência fundamental em qualquer espectro é a capacidade de expressão. A alguém que lê um livro, diz que entendeu tudo, porém não consegue expressar de alguma forma o que leu ou sentiu, falta tal competência. A capacidade de expressão é desenvolvida por meio de disciplinas. A língua materna, a matemática, a educação física, as artes ou a música, todas as disciplinas podem servir de meio para o desenvolvimento da competência em se expressar adequadamente. Na escola, temos e continuaremos sempre a ter professores de disciplinas, não de capacidade de expressão, mas cada um, por meio de sua disciplina, busca o desenvolvimento da capacidade de expressão. Um outro exemplo de competência é a capacidade de argumentar. Não basta a um advogado estar convencido da inocência de seu cliente; é preciso ser competente para evidenciá-la por meio de uma argumentação convincente, recorrendo a diversas disciplinas, como a lógica ou a retórica. De modo geral, ainda que o desenvolvimento do raciocínio lógico seja freqüentemente associado ao estudo da matemática ou da língua materna, todas as disciplinas podem

³⁸ PERRENOUD, P. et.al. **As Competências para ensinar no século XXI: A formação dos professores e o desafio da avaliação**. Porto Alegre, Artmed: 2007, p. 138.

³⁹ Ibid., p. 142.

servir de base para esse desenvolvimento, dependendo apenas do modo como são ensinadas.

Esse modelo conteudista sem o foco no desenvolvimento pessoal, portanto, mostra-se fadado ao fracasso, uma vez que fragmenta os saberes e estimula de forma excessiva e desproporcional o acúmulo de conhecimento sem valorizar com a devida importância outras formas de saber, como o saber-fazer. Quanto a isso, corrobora-se com os mencionados autores também no sentido de que a composição de um espectro desejável de competências pessoais pressupõe uma ideia de pessoa. Dessa forma, se uma vida significativa está associada à capacidade/liberdade de expressão, de compreensão/leitura do mundo fenomênico, de argumentação, de discurso e ação, de referir os conhecimentos disciplinares a contextos específicos ao enfrentar situações-problema, isso significa que a formação pessoal deverá estar associada ao desenvolvimento dessas competências⁴⁰.

Nesse sentido, a educação por competências aparece como uma nova proposta de ensino, mostrando-se como uma alternativa mais adequada para a dinâmica atual contemporânea.

2.4.2 A renovação do ensino

A necessidade de uma renovação na lógica do sistema educacional é amplamente debatida ao redor do mundo. Nesse sentido, faz-se mister ressaltar a Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação – 1998⁴¹, elaborada pela organização internacional UNESCO. Nesse documento, restou nítida, em diversos artigos, a proposta de promover mudanças profundas nas instituições de ensino superior. Menciona-se, nesse sentido, primeiramente, a missão do ensino superior, presente no artigo 1º do referido documento:

Art. 1º- A missão de educar, formar e realizar pesquisas. Afirmamos que as missões e valores fundamentais da educação superior, em particular a missão de contribuir para o desenvolvimento sustentável e o melhoramento da sociedade como um todo, devem ser preservados, reforçados e expandidos ainda mais, a fim de:

a) educar e formar pessoas altamente qualificadas, cidadãos e cidadãs responsáveis, capazes de atender às necessidades de todos os aspectos da atividade humana, oferecendo-lhes qualificações relevantes, incluindo

⁴⁰ PERRENOUD, P. et.al. **As Competências para ensinar no século XXI: A formação dos professores e o desafio da avaliação.** Porto Alegre, Artmed: 2007, p. 142.

⁴¹ UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação.** Paris: UNESCO, 1998.

capacitações profissionais nas quais sejam combinados conhecimentos teóricos e práticos de alto nível mediante cursos e programas que se adaptem constantemente às necessidades presentes e futuras da sociedade.⁴²

Ora, na medida em que a UNESCO cita a necessidade de o indivíduo ser capaz de atender às necessidades de todos os aspectos da atividade humano e ainda de serem combinados conhecimentos teóricos e práticos, muito nos remete às discussões em torno das competências. Ademais, em outros dispositivos do mesmo documento, constam claramente propostas de inovações educacionais que se coadunam com a educação baseada em competências tratada nesse estudo. De caráter elucidativo, menciona-se o artigo 9º, que aborda a necessidade de mudanças no que tange ao pensamento crítico e a criatividade:

Artigo 9º. Aproximações educacionais inovadoras: pensamento crítico e criatividade.

a) Em um mundo em rápida mutação, percebe-se a necessidade de uma nova visão e um novo paradigma de educação superior que tenha seu interesse centrado no estudante, o que requer, na maior parte dos países, uma reforma profunda e mudança de suas políticas de acesso de modo a incluir categorias cada vez mais diversificadas de pessoas, e de novos conteúdos, métodos, práticas e meios de difusão do conhecimento, baseados, por sua vez, em novos tipos de vínculos e parcerias com a comunidade e com os mais amplos setores da sociedade.

b) As instituições de educação superior têm que educar estudantes para que sejam cidadãos e cidadãos bem informados e profundamente motivados, capazes de pensar criticamente e de analisar os problemas da sociedade, de procurar soluções aos problemas da sociedade e de aceitar responsabilidades sociais.⁴³

Assim, nota-se que a Declaração da UNESCO já propõe uma nova visão acerca da educação com o protagonismo do estudante, exigindo, para tanto, uma reforma profunda no sistema e nas políticas na maioria dos países. A fim de educar cidadãos bem informados e motivados capazes de analisar os problemas da sociedade e propor soluções, deve-se rever, com mencionado no trecho acima, os conteúdos, métodos, práticas e meios de difusão do conhecimento.

Ademais, no mesmo documento, a UNESCO aborda o conhecimento baseado em disciplinas, como pode ser visto no próprio artigo 9º, em sua alínea c, transcrita abaixo:

c) Para alcançar estas metas, pode ser necessária a reforma de currículos, com a utilização de novos e apropriados métodos que permitam ir além do domínio cognitivo das disciplinas. Novas aproximações didáticas e pedagógicas devem ser acessíveis e promovidas a fim de facilitar a aquisição

⁴² UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação**. Paris: UNESCO, 1998.

⁴³ Ibid.

de conhecimentos práticos, competências e habilidades para a comunicação, análise criativa e crítica, a reflexão independente e o trabalho em equipe em contextos multiculturais, onde a criatividade também envolva a combinação entre o saber tradicional ou local e o conhecimento aplicado da ciência avançada e da tecnologia.[...] ⁴⁴

Convém salientar, portanto, que, já em 1998, a UNESCO menciona a relevância de um ensino que supere o estudo das disciplinas, propiciando conhecimentos práticos, competências e habilidades que são necessárias para que o indivíduo consiga se expressar, se desenvolver e efetivamente viver com dignidade em sua perspectiva individual e social.

Muitos países já vêm trabalhando o modelo de ensino por competência em seus sistemas educacionais. Destaca-se, nesse sentido, a *Southern New Hampshire University*, instituição sediada em Manchester, nos Estados Unidos, que foi uma das primeiras a receber financiamento público para criar um sistema de avaliações com base no desenvolvimento discente. Esse modelo substituiu o tradicional acúmulo de créditos, a partir do qual o estudante era considerado em desenvolvimento com base na quantidade de disciplinas que acumulava em seu currículo. Na sequência, diversas escolas e instituições de ensino superior ao redor do mundo começaram a utilizar o modelo de competências socioemocionais⁴⁵.

Um importante marco internacional claramente traçando uma diretriz para o ensino ligada ao desenvolvimento de competências foi o Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, que indica a necessidade de uma educação em que a aprendizagem seja embasada em habilidades que tornem o indivíduo “apto para enfrentar numerosas situações, algumas das quais são imprevisíveis, além de facilitar o trabalho em equipe, que é uma dimensão negligenciada pelos métodos de ensino”.⁴⁶

Segundo o documento, são quatro os pilares da Educação no século XXI: Aprender a conhecer, Aprender a fazer, Aprender a conviver e Aprender a ser. Cada um é devidamente explicado, como se verifica no trecho abaixo:

Aprender a conhecer, combinando uma cultura geral, suficientemente ampla, com a possibilidade de estudar, em profundidade, um número reduzido de

⁴⁴ UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação**. Paris: UNESCO, 1998.

⁴⁵ GRUPO A EDUCAÇÃO. Por que se fala tanto em competências para a educação? **Portal Desafios da Educação**. Disponível em: <<https://desafiosdaeducacao.grupoa.com.br/origem-das-competencias-para-a-educacao/>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

⁴⁶ UNESCO. **Educação: um tesouro a descobrir**, relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. Paris: UNESCO, 1996. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109590_por>. Acesso em: 10 nov. 2019.

assuntos, ou seja: aprender a aprender, para beneficiar-se das oportunidades oferecidas pela educação ao longo da vida.

Aprender a fazer, a fim de adquirir não só uma qualificação profissional, mas, de uma maneira mais abrangente, a competência que torna a pessoa apta a enfrentar numerosas situações e a trabalhar em equipe. Além disso, aprender a fazer o âmbito das diversas experiências sociais ou de trabalho, oferecidas aos jovens e adolescentes, seja espontaneamente na sequência do contexto local ou nacional, seja formalmente, graças ao desenvolvimento do ensino alternado com o trabalho.

Aprender a conviver, desenvolvendo a compreensão do outro e a percepção das interdependências – realizar projetos comuns e preparar-se para gerenciar conflitos – no respeito pelos valores do pluralismo, da compreensão mútua e da paz.

Aprender a ser, para desenvolver, o melhor possível, a personalidade e estar em condições de agir com uma capacidade cada vez maior de autonomia, discernimento e responsabilidade pessoal. Com essa finalidade, a educação deve levar em consideração todas as potencialidades de cada indivíduo: memória, raciocínio, sentido estético, capacidades físicas, aptidão para comunicar-se.⁴⁷

Ao longo de todo o documento, é reiterada a relevância de o aprendizado ser ligado à prática e estar contextualizado com as situações da vida do indivíduo, destacando-se o seguinte trecho: “O desenvolvimento da educação ao longo da vida implica o estudo de novas formas de obtenção das certificações que levem em consideração o conjunto das competências adquiridas.”⁴⁸

No Brasil, como será amplamente abordado, a primeira aparição prática das competências na esfera educacional surgiu em 1996, com a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A determinação atribuiu ao governo federal a criação de competências e diretrizes para o ensino. Nos anos seguintes, outras resoluções federais foram criadas para mobilizar o estabelecimento de competências.

Desde 2013, o Exame Nacional de Nível Médio (ENEM) utiliza critérios que consideram as competências na resolução de suas questões. Assim, o sistema de avaliação não considera apenas o conhecimento teórico, mas a capacidade de interpretar e tentar solucionar problemas. Atualmente, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) orienta a utilização do ensino por competências para o desenvolvimento educacional integral. A estratégia visa promover uma experiência escolar mais humanizada e acessível a todos.

⁴⁷ UNESCO. **Educação:** um tesouro a descobrir, relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. Paris: UNESCO, 1996. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109590_por>. Acesso em: 10 nov. 2019.

⁴⁸ Ibid.

3 O DIREITO À EDUCAÇÃO

3.1 HISTÓRICO

O direito à educação ganhou notoriedade enquanto direito fundamental no Brasil a partir da Constituição de 1988. Insere-se nos chamados direitos sociais, que são inspirados no valor de igualdade entre as pessoas. Até o reconhecimento como direito, a educação foi sendo gradativamente valorizada na sociedade e incluída nas políticas públicas, o que será mostrado a seguir.

A educação no país enquanto um processo sistematizado de transmissão de conhecimentos se iniciou no período colonial, com os jesuítas, no processo de “catequese” dos índios. O objetivo era disseminar as crenças cristãs para os nativos, aumentando o poder dos portugueses. Com a reforma pombalina, em 1759, os jesuítas foram expulsos e foi instituído o ensino laico e público através das Aulas Régias, as quais tinham seus conteúdos baseados nas Cartas Régias. Em 1772, o ensino público tornou-se oficial no Brasil, embora mantido o Ensino Religioso nas escolas. Em 1798, ocorreu o Seminário de Olinda por iniciativa do bispo Azeredo Coutinho, que se inspirava em ideias iluministas que aprendera como aluno na Universidade de Coimbra⁴⁹.

Com a chegada da mão de obra escrava da África, a população cresceu de forma considerável. O ensino, porém, não era acessível à maior parte da população, uma vez que se restringia apenas aos homens brancos, que estudavam nos colégios religiosos ou iam para a Europa. As mulheres brancas eram excluídas desse processo, assim como os negros (homens e mulheres).

Após a mudança da Família Real portuguesa para o Brasil, notou-se maior incentivo à educação a partir das diversas iniciativas do Estado. Dom João VI abriu Academias Militares (Academia Real da Marinha, em 1808, e Academia Real Militar, em 1810), Escolas de Medicina (a partir de 1808, na Bahia e no Rio de Janeiro), Museu Real (1818), a Biblioteca Real (1810), o Jardim Botânico (1810) e, sua iniciativa mais marcante em termos de mudança, a Imprensa Régia (1808). Em 1816, foram convidados artistas franceses (“Missão Artística Francesa”) como Lebreton, Debret,

⁴⁹ NUNEZ, Ben. Direito à Educação. **Brasil Escola**. Disponível em: <<https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/educacao/direito-educacao.htm>>. Acesso em 17 nov. 2019.

Taunay, Montigny que influenciariam a criação da Escola Nacional de Belas Artes.⁵⁰

Apesar de terem ocorrido alguns avanços, é imperioso salientar que a educação, no entanto, continuou a ter uma importância secundária se comparada a outros locais do Velho Mundo. A primeira universidade brasileira, a Universidade Federal do Amazonas, só surgiu em 1909. Nas colônias espanholas, por exemplo, já existiam muitas universidades, sendo que as primeiras foram criadas em 1538 (Universidade de São Domingos) e em 1551 (a do México e a de Lima).

Cumprido ressaltar neste ponto um breve histórico sobre o tratamento da educação e do ensino nos textos constitucionais brasileiros.

3.1.1 A educação nas Constituições brasileiras anteriores

Desde o texto da Constituição de 1824, estava presente a necessidade de o Estado oferecer o ensino. Nessa Constituição Imperial, estabeleceu-se que seriam implantados colégios e universidades ao conjunto de direitos civis e políticos. Além disso, fixou-se a gratuidade do ensino primário.⁵¹ Na Constituição de 1891, houve mudanças quanto aos órgãos responsáveis por criar e legislar escolas, sendo ao Congresso Nacional atribuídas diversas prerrogativas, como, por exemplo, a de legislar sobre o Ensino Superior e a de criar escolas secundárias superiores nos estados. Além disso, a Constituição de 1891, muito preocupada com a separação entre Igreja e Estado, enfatizou a laicidade nas escolas públicas.⁵²

Apesar do conteúdo de educação tratado nas duas primeiras Cartas, entende-se que foram referências superficiais ao tema, sem intenção de valorizá-lo. Inclusive, muito pouco se fez para implementação e efetivação do quanto disposto nos textos, revelando-se, em verdade, como contribuições inexpressivas ao panorama da educação no Brasil⁵³.

A Carta Magna de 1934, no entanto, passou a dar muito mais espaço ao tema da educação nacional, dedicando o capítulo II do Título V à Educação e à Cultura. Os

⁵⁰ NUNEZ, Ben. Direito à Educação. **Brasil Escola**. Disponível em: <<https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/educacao/direito-educacao.htm>>. Acesso em 17 nov. 2019.

⁵¹ BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 11 nov. 2019.

⁵² BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 11 nov. 2019.

⁵³ SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. **LDB e ensino superior**: estrutura e funcionamento. São Paulo: Pioneira, 1997, p. 59.

artigos 148 ao 158 versam sobre a educação, dos quais vale destacar sobretudo o artigo 149:

Art. 149. A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.⁵⁴

Esse foi um avanço expressivo do texto constitucional ao mencionar, pela primeira vez, a universalidade do direito à educação além de estabelecer o dever da família e do Estado em promovê-lo. Insta ressaltar que, no trecho final do artigo, são mencionadas finalidades do ensino. Ou seja, segundo o texto, a educação deve estar comprometida com eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação e deve desenvolver a consciência da solidariedade humana. Evidentemente, houve uma clara preocupação com o respeito à coletividade e a tentativa de estabelecer uma paz na sociedade e entre os países. O contexto internacional era justamente de ascensão dos direitos sociais em virtude, sobretudo, da crise econômica de 1929 e com os diversos movimentos sociais que buscavam melhores condições de trabalho.

Além disso, essa Constituição trouxe uma inovação muito relevante uma vez que, pela primeira vez, incorporou a noção de “diretrizes” ao contexto da educação. Conforme disciplinado no art. 5º, inciso XIV, caberia exclusivamente à União definir as diretrizes da educação nacional. Essas diretrizes eram necessárias para criar uma uniformidade no ensino de forma a garantir que todos pudessem desfrutar de um ambiente de aprendizagem nos padrões de qualidade que se entendiam como adequados.

Na Constituição de 1934, foi ainda criado o Conselho Nacional de Educação, além de que os estados e o Distrito Federal ganharam autonomia para organizar seus sistemas de ensino e instalar Conselhos Estaduais de Educação. Outrossim, mencionam-se mais marcos importantes: previu-se a necessidade de criação de uma Lei de Diretrizes da Educação Nacional e da elaboração de um Plano Nacional de Educação (arts. 150 e 152). Ademais, estabeleceu expressamente o financiamento do ensino, mediante as vinculações tributárias, em percentuais que vão de 10% nas esferas da União e dos Municípios, e 20% nas dos Estados e Distrito Federal.

Apesar de possuir, como citados, vários avanços em seu texto, essa

⁵⁴ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 11 nov. 2019

Constituição foi pouquíssimo concretizada sobretudo porque só vigorou durante três anos, sendo encerrada pelo advento do Estado Novo, no governo de Getúlio Vargas.

A Constituição de 1937, imersa em um contexto ditatorial e centralizador, concentrou a normatividade da ação educativa no Ministério da Educação⁵⁵. Em seu art. 15, inciso IX, alínea d, reforçou a ideia de bases ao mencionar ser “dever da União fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional.”⁵⁶ Além da noção de “diretrizes”, a qual já havia surgido, apareceu nesse momento a noção complementar de “bases”. Embora essas noções não tenham sido resultado de uma concepção pedagógica e ideológica robusta, o aparecimento dessas palavras marcou o início, ainda que incipiente, de um pensamento reflexivo em torno do processo educativo. Ademais, segundo o texto constitucional, essas bases e diretrizes deveriam ser obrigatoriamente relacionadas à formação física, intelectual e moral da infância e juventude. Dessa forma, indubitavelmente, mostra-se um certo amadurecimento teórico em torno do ato de ensinar, o qual passava a ser cada vez mais aprimorado e comprometido a um fim.

Frise-se que, na história do Brasil, inicialmente a exigência era de que as escolas e universidade precisavam ser criadas, justamente porque não existiam e o ensino não era tão valorizado. Para isso, como já foi mencionado, na primeira constituição do país, o texto disciplinava a implantação de colégios e universidades. Depois de as instituições criadas, era preciso dar mais um passo: a necessidade passou a ser assegurar que instituições do país fossem organizadas e que funcionassem adequadamente. Nesse sentido, o texto legal definiu a quem competia legislar sobre escolas universidades, quem iria fiscalizar, entre outras responsabilidades.

No Brasil, até a década de 1920, não havia muitas exigências em torno da escola, o que mudou significativamente a partir de 1930. Com o processo de industrialização, houve, em todo o mundo, uma atenção crescente em torno da formação de profissionais qualificados, o que foi o grande motor para aumentar a qualidade da educação. Nesse sentido, o texto legal passou a conter diversas exigências educacionais e, como corolário, afirmar os objetivos primordiais, quais

⁵⁵ SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. **LDB e ensino superior**: estrutura e funcionamento. São Paulo: Pioneira, 1997, p. 61.

⁵⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 12 nov. 2019

sejam a formação física, intelectual e moral da infância e juventude.

Em 1946, a Constituição buscou estabelecer outras diretrizes uma vez que definiu princípios para a educação. Como pontua Andréia Martins⁵⁷:

Em 1946 o Brasil se encontrava em um momento de grandes debates sobre a identidade nacional, afinal estávamos saindo de 15 anos de governo Vargas, sendo destes 8 anos foram de ditadura, estabelecidos por Getúlio a partir de 1937. Em fevereiro de 1946 sob a presidência do militar Dutra foram iniciados os trabalhos para se fazer uma nova constituição. Frente aos grandes problemas nacionais o ensino religioso foi um dos pontos mais polêmicos dos debates em torno da educação escolar brasileira [...].

Nesse sentido, com forte viés teleológico, a Carta de 1946 estabeleceu a educação como direito de todos e guiada pelos seguintes princípios:

Art. 168. A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

I – O ensino primário é obrigatório e só será dado em língua nacional;

II – O ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;

III – as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e filhos destes;

IV – as empresas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menires, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores;

V – o ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, é de matrícula facultativa e será ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável.

VI – para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concursos de títulos e provas. Aos professores, admitidos por concursos de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade.

VII – é garantida a liberdade de cátedra.⁵⁸

Desde 1932, começara uma reforma na educação nacional e, com a Constituição de 1946, esse cenário efervesceu-se, uma vez que, o texto legal, em seu art. 5^o⁵⁹, disciplinou o dever da União de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, cada vez mais aproximando e enaltecendo essas noções de “diretrizes” e “bases”. O principal marco legal da educação, no entanto, ocorreu em 1988, com sua consagração no texto da Constituição de 1988, como será melhor detalhado a seguir.

⁵⁷ MARTINS, Andreia. **A Constituição de 1946 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 4.024/61**: A Educação Pública em Debate. V CONEDU, Editora Realize, 2018, p. 3,

⁵⁸ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 11 nov. 2019

3.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Para um correto e profundo entendimento acerca da dimensão do tema de direito à educação na Carta Constitucional vigente, é indispensável inicialmente a análise do panorama internacional que foi decisivo para o Brasil propor mudanças em seu sistema de ensino. Tratou-se de um processo gradual a partir de discussões mundiais que exerceram grande impacto na realidade brasileira, sobretudo tendo em vista os problemas sociais históricos do país e a tentativa crescente de desenvolvimento da sociedade, proporcionando melhores condições de vida para a população além de um progresso econômico.

3.2.1 A tutela internacional do Direito à educação

O direito à educação no Brasil ganhou notoriedade a princípio por conta dos documentos internacionais. Em 1945, o Brasil tornou-se membro das Organizações das Nações Unidas e, portanto, os documentos promulgados pela ONU tornaram-se respeitados no cenário nacional. Nesta senda, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, mais conhecida como Declaração Universal de Direitos Humanos, proclamada em 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, foi um marco fundamental a nível internacional com forte influência na realidade brasileira.

Segundo o documento, a Educação tornara-se um dos Direitos Humanos, ideal comum de todos os povos e nações, nos termos do artigo XXVI, citado a seguir:

Artigo XXVI 1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito. 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.⁶⁰

A instrução gratuita foi proclamada como obrigatória pelo menos até o ensino fundamental enquanto que a educação superior deveria ser acessível a todos. O mesmo dispositivo impõe ainda o dever de que a instrução vise ao pleno

⁶⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2019

desenvolvimento da personalidade humana, ao fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, devendo, por conseguinte, promover a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos, independente de raça e religião. O que se vê, nesse contexto, evidentemente, é uma diretriz basilar para a educação, que, em todas as nações, deve estar comprometida com esse fim para a convivência pacífica e sadia entre os povos e para o desenvolvimento das sociedades.

Não obstante, cada indivíduo e cada órgão da sociedade, diante dos 30 artigos do documento e da compreensão clara sobre esta Declaração, devem empreender esforços por meio do ensino e da Educação, no intuito de promover o respeito aos direitos e liberdades abordados. Devido a isso, desdobra-se a necessidade de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.⁶¹

Norberto Bobbio afirma se tratar de um documento que assegura o caráter universal dos direitos na medida em que os destinatários nela contidos não são mais os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens. Outrossim, assegura a natureza positiva dos direitos uma vez que põe em movimento um processo de maior valorização dos direitos do homem, os quais deverão ser não apenas proclamados ou idealmente reconhecidos. Diferentemente, esses direitos, ao final desse processo, compreenderão de fato os direitos da humanidade, efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado.⁶²

Relevante se faz salientar que, embora tenham aprovado e assinado a Declaração, os Estados não aplicaram de imediato as disposições, inclusive muitos dos direitos foram considerados formulados de maneira imprecisa, dando margem a várias interpretações nacionais, principalmente no que tange à aplicação dos direitos sociais. Entretanto, tratou-se de um processo paulatino de reconhecimento dos direitos humanos. Helder Baruffi assevera:

Tal instrumento internacional, mesmo com estas limitações inaugura o novíssimo direito internacional dos direitos humanos como um ramo do direito que estabelece uma dinâmica jurídica própria já preconizada pelo filósofo Immanuel Kant, duzentos anos antes, em sua "A Paz Perpétua", ou seja, o chamado direito cosmopolita.[...] Para o racionalismo otimista do filósofo

⁶¹ SERRANO, Paulo Jiménez. **O direito à educação**: Fundamentos, dimensões e perspectivas da educação moderna. Rio de Janeiro: Jurismestre, 2017.

⁶² BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 1

alemão, a idéia da obediência ao direito como um dever moral interno de cada ser humano conforme a razão e que se torne uma legislação universal é necessária para assegurar a paz mundial entre os povos, incrementado pela crescente interdependência, em especial com a intensificação do comércio internacional.⁶³

Assim, a Declaração inaugura um processo de valorização dos direitos humanos que se inicia com o dever moral de cada indivíduo de respeitar os dispositivos, alcançando todo um povo e culminando no relacionamento entre as nações. Esse processo, de fato, foi vigoroso uma vez que, poucos anos depois, diversos textos surgiram inspirados pela Declaração Universal.

Em 1959, foi adotada pela Assembleia das Nações Unidas a Declaração Universal dos Direitos da Criança, a qual foi ratificada pelo Brasil no art. 84, inciso XXI, da Constituição. Segundo o princípio 7 da referida Declaração, a criança terá direito a receber Educação, que será gratuita e compulsória pelo menos no grau primário. Ademais, deve ser propiciada uma Educação capaz de promover a sua cultura geral e capacitá-la a, em condições de iguais oportunidades, desenvolver as suas aptidões, sua capacidade de emitir juízo e seu senso de responsabilidade moral e social, e a tornar-se um membro útil da sociedade.

Esses princípios e direitos da criança foram também tratados na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, 1989, a qual foi adotada em Assembleia Geral das Nações Unidas e ratificada pelo Brasil em 1990. O documento aborda a necessidade, sobretudo em seus artigos 27, 28 e 29, de novos rumos para a Educação e, para isso, assevera e defende o reconhecimento de direitos especiais de todas as crianças e adolescentes.

Os direitos humanos foram também reconhecidos na Convenção Americana de Direitos Humanos, assinada em 1969, pelos países membros da Organização dos Estados Americanos, entrando em vigor em 1978. Essa Convenção, também chamada de Pacto de San José da Costa Rica, reiterou a educação como um dos direitos humanos e, fortalecendo-o, tratou sobre o investimento e necessidade de políticas públicas, consoante se observa no artigo 23, constante no Capítulo III, que aborda os direitos econômicos, sociais e culturais:

Artigo 26. Desenvolvimento progressivo

Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica

⁶³ BARRUFI, Helder (org.). **Direitos fundamentais sociais**: Estudos em homenagem aos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e aos 20 anos da Constituição Federal. Dourados, MS: UFGD, 2009.

e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.⁶⁴

Buscou-se garantir a efetividade do direito à educação a partir do desenvolvimento progressivo destacado acima. Corroborando com o entendimento de Helder Barrufi, insta salientar que esse direito não tem como ser efetivamente garantido sem que haja um investimento efetivo dos Estados na garantia da melhoria das condições de realização da cidadania, isto é, sem melhorias econômicas e sociais e investimentos em educação.⁶⁵

Em 1990, houve ainda a assinatura da Declaração Mundial sobre Educação para todos, na Conferência de Jomtien, na Tailândia. Trata-se de um plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem tendo em vista que, como mencionado no próprio preâmbulo dessa Declaração, o mundo continuava assolado por problemas relacionados à educação embora tenha sido esse direito reconhecido como direito humano a nível internacional através da proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, mais de 40 anos antes. Destaca-se o seguinte trecho do mencionado Preâmbulo:

No entanto, apesar dos esforços realizados por países do mundo inteiro para assegurar o direito à educação para todos, persistem as seguintes realidades:

mais de 100 milhões de crianças, das quais pelo menos 60 milhões são meninas, não têm acesso ao ensino primário;

mais de 960 milhões de adultos – dois terços dos quais mulheres – são analfabetos, e o analfabetismo funcional é um problema significativo em todos os países industrializados ou em desenvolvimento;

mais de um terço dos adultos do mundo não têm acesso ao conhecimento impresso, às novas habilidades e tecnologias, que poderiam melhorar a qualidade de vida e ajudá-los a perceber e a adaptar-se às mudanças sociais e culturais; e

mais de 100 milhões de crianças e incontáveis adultos não conseguem concluir o ciclo básico, e outros milhões, apesar de concluí-lo, não conseguem adquirir conhecimentos e habilidades essenciais.⁶⁶

Nesse sentido, o direito à educação para ser concretizado depende da

⁶⁴ COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San José, 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 17 nov. 2019.

⁶⁵ BARRUFI, Helder (org.). **Direitos fundamentais sociais**: Estudos em homenagem aos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e aos 20 anos da Constituição Federal. Dourados, MS: UFGD, 2009.

⁶⁶ UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para todos**: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem. Jomtien, 1990. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por>. Acesso em: 17 nov. 2019.

superação de grandes desafios como acesso ao ensino primário e elevados índices de analfabetismo. Salienta-se aqui o dado apresentado acima, de mais de 100 milhões de crianças e incontáveis adultos não conseguirem concluir o ciclo básico nem conseguirem adquirir conhecimentos e habilidades essenciais. Isso mostra a ineficiência do sistema educacional vigente, uma vez que mesmo os que têm acesso à educação formal não conseguem desenvolver características essenciais à vida em sociedade.

A Declaração Mundial sobre Educação para todos prevê uma série de objetivos de aprendizagem e, em seu artigo 4, destaca:

ARTIGO 4 CONCENTRAR A ATENÇÃO NA APRENDIZAGEM

1. A tradução das oportunidades ampliadas de educação em desenvolvimento efetivo - para o indivíduo ou para a sociedade - dependerá, em última instância, de, em razão dessas mesmas oportunidades, as pessoas aprenderem **de fato, ou seja, apreenderem conhecimentos úteis, habilidades de raciocínio, aptidões e valores**. Em consequência, a educação básica deve estar centrada na aquisição e nos resultados efetivos da aprendizagem, e não mais exclusivamente na matrícula. Frequência aos programas estabelecidos e preenchimento dos requisitos para a obtenção do diploma. Abordagens ativas e participativas são particularmente valiosas no que diz respeito a garantir a aprendizagem e possibilitar aos educandos esgotar plenamente suas potencialidades. Daí a necessidade de definir, nos programas educacionais, os níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos e implementar sistemas de avaliação de desempenho.⁶⁷

A Declaração, portanto, defende uma proposta de aprendizagem, como destacado, que vise ao desenvolvimento de crianças, adolescentes e adultos no que tange a conhecimentos úteis, habilidades de raciocínio, aptidão e valores. Ou seja, requer-se uma educação mais preocupada com a formação e com os resultados de aprendizagem, assegurando que os estudantes, de fato, cresçam com o processo e possam agir no seu meio como pessoas e profissionais conscientes.

Em prosseguimento à análise sobre os documentos internacionais, faz-se mister destacar a assinatura, em 1966, de mais um documento adotado pela Assembleia Geral da ONU: o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Considerado como um dos mais importantes instrumentos internacionais de proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, passou a vigorar no Brasil a partir de 1992, com o Decreto nº 591. Esse pacto, que contou com 146 signatários, reiterou diversos direitos consagrados na Declaração dos Direitos

⁶⁷ UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem**. Jomtien, 1990. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por>. Acesso em: 17 nov. 2019.

Humanos, inclusive o direito à educação. Reforçou-se, no artigo 13, o direito de toda pessoa à Educação e a Educação primária obrigatória e acessível gratuitamente a todos. Ademais, no mesmo dispositivo evidenciou a necessidade de Educação secundária técnica e profissional, generalizada e acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito.

Quanto ao nível superior, afirmou ser direito também acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito. Deve-se destacar ainda, outra passagem do referido texto, presente no artigo 13, a qual destaca ser necessário prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente.

Por conseguinte, como conclusão da análise desses documentos, frise-se que a Educação foi reconhecida como meio para o pleno desenvolvimento dos indivíduos e respeito da personalidade e da dignidade humana. Nesse sentido, considera-se necessária a capacitação como meio para assegurar o pleno exercício do direito à Educação. O PIDESC criou um sistema de monitoramento por meio de relatórios ou informes, os quais são encaminhados pelos Estados Partes ao Secretário das Nações Unidas, que os envia para análise do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais. Tal Comitê, por sua vez, emite suas observações conclusivas, que, não obstante não serem dotadas de força legal, constituem-se em importante instrumento de pressão para proteção e garantia dos direitos humanos⁶⁸.

Considerando que o Brasil ratificou o PIDESC, o qual entrou em vigor no país através do Decreto n° 591/1992⁶⁹, obriga-se a promover e garantir todos os direitos constantes no Pacto, tanto para adoção de políticas públicas e programas quanto para promover ações compatíveis com sua efetivação para todos os seus cidadãos⁷⁰.

Cumprir ainda observar que, em 1993, houve a II Conferência Mundial de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, em que mais de 190 nações se comprometeram com o cumprimento dos Direitos Humanos, demonstrando o

⁶⁸ SERRANO, Paulo Jiménez. **O direito à educação**: Fundamentos, dimensões e perspectivas da educação moderna. Rio de Janeiro: Jurismestre, 2017.

⁶⁹ BRASIL. Decreto n° 591, de 06 de julho de 1992. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Brasília, Presidência da República

⁷⁰ Ibid.

vertiginoso aumento da internalização desses direitos e de sua incontestável importância para as nações⁷¹. Diante da relevância da educação como direito humano essencial, hoje praticamente todos os países possuem textos legais que dão diretrizes e regulam o tema, com destaque para o acesso à educação básica.

3.2.2 O direito à educação como direito fundamental

O direito à educação foi consagrado na Constituição Brasileira de 1988. Insere-se no contexto dos direitos sociais, que surgiram no país inspirados em documentos e Cartas Europeias e são considerados como direitos fundamentais de segunda dimensão. Em caráter elucidativo, far-se-á uma breve caracterização desses direitos.

Primeiramente, é preciso ressaltar que os direitos fundamentais são direitos considerados basilares, essenciais, para a vida humana e possuem como características a universalidade, a inalienabilidade e a imprescritibilidade. A função precípua dos direitos fundamentais é, segundo entendimento de Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins:

A principal finalidade dos direitos fundamentais é conferir aos indivíduos uma posição jurídica de direito subjetivo, em sua maioria de natureza material, mas às vezes de natureza processual e, conseqüentemente, limitar a liberdade de atuação dos órgãos do Estado. Por esse motivo, cada direito fundamental constitui, na definição do constitucionalista alemão Georg Jellinek (1851-1911), um 'direito público subjetivo', isto é, um direito individual que vincula o Estado.⁷²

Portanto, a finalidade principal dos direitos fundamentais é conferir aos indivíduos uma posição jurídica de direito subjetivo. Considerando tratar-se de um direito social, entende-se que cabe ao Estado agir no sentido indicado pela Constituição para que o indivíduo receba algo (direito positivo) material ou imaterial. A prestação do Estado, dependendo do direito social, pode ser material ou normativa. No caso do direito à educação, o indivíduo recebe algo imaterial a partir de prestações materiais do Estado, que têm o dever de oferecer serviços de qualidade.

Para melhor entendimento dos direitos fundamentais, insta tecer breves comentários acerca de sua digressão histórica. Os primeiros direitos fundamentais

⁷¹ BARRUFI, Helder (org.). **Direitos fundamentais sociais**: Estudos em homenagem aos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e aos 20 anos da Constituição Federal. Dourados, MS: UFGD, 2009.

⁷² DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 49.

criados são chamados de direitos de primeira dimensão. Correspondem aos direitos individuais e políticos, também conhecidos como direitos de liberdade, uma vez que são típicos do Estado Liberal. Surgiram inicialmente em 1776, no ano da Declaração de Independência das 13 ex-colônias da Inglaterra, na América do Norte, quando foi proclamada a Declaração de Direitos (*Bill of Rights*) no Estado da Virgínia. Foram enunciados direitos como a liberdade, a autonomia e a proteção da vida do indivíduo, a igualdade, a propriedade e a livre atividade econômica, a liberdade de religião e de imprensa e a proteção contra a repressão penal⁷³.

Alguns anos depois, em 1789, esses direitos foram também apresentados na Declaração do Homem e do Cidadão, no contexto da Revolução Francesa, em que se reivindicavam os princípios de liberdade, igualdade e fraternidade, além do direito à propriedade, reconhecimento da segurança e da resistência à opressão, da liberdade de religião e do pensamento, e de garantias contra a repressão penal.⁷⁴ Nas palavras de Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins:

A grande diferença está no fato de que o texto francês não segue a visão individualista das declarações norte-americanas e confia muito mais na intervenção do legislador enquanto representante do interesse geral. Isso se torna claro no fato de a maioria dos direitos garantidos pela Declaração encontrarem-se submetidos a limites que o legislador deveria estabelecer.⁷⁵

Destaca-se ainda um marco para o reconhecimento dos direitos fundamentais que ocorreu nos Estados Unidos: a Suprema Corte decidiu, em 1803, que o texto da Constituição Federal é superior aos demais textos legais, independente do órgão de sua criação. Nesse sentido, os direitos mencionados na Carta Magna tornaram-se superiores hierarquicamente, devendo ser respeitados e cumpridos por toda a sociedade e por qualquer lei criada posteriormente enquanto a constituição vigorar.

Na segunda metade do século XIX, destaca-se outro marco importante para os direitos fundamentais. No cenário da Revolução Industrial e a consequente exploração do trabalhador, intensificou-se a luta da classe por melhores condições de trabalho, uma vez que os proletários desempenhavam suas atividades sob jornada extremamente exaustiva, baixos salários e condições precárias de higiene e segurança. Emergiu um verdadeiro confronto entre o pensamento liberal e o

⁷³ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 12.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 12.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 13.

pensamento socialista do século XIX⁷⁶, do qual se destacam como marcos a Constituição do México de 1917; a “Declaração dos direitos do povo trabalhador e explorado”, promulgada na Rússia em 1918; e a Constituição alemã de Weimar, em 1919.

Com a repercussão, outras constituições europeias, anteriormente baseadas nos direitos liberais, deram forte ênfase aos direitos sociais, ou seja, a assegurar garantias para os indivíduos residentes em seus países. Nas palavras de Mônica Sifuentes:

A situação precária dos trabalhadores do final do século XIX e início do século XX, constatada no momento posterior à Revolução Industrial, fez com que a sociedade passasse a exigir uma articulação na esfera estatal e no mundo jurídico constitucional, notadamente nos âmbitos dos direitos, liberdades e garantias, emanados dos períodos das revoluções burguesas e que proclamava a autonomia das pessoas. Os novos direitos sociais preenchiam o vazio do Estado como construtor e condutor de condições materiais e culturais dignas para as pessoas. ‘Passou-se a articular a igualdade jurídica, a igualdade social e a segurança jurídica com segurança social.’⁷⁷

Como afirmado, diferentemente da autonomia das partes que se pretendia com os direitos fundamentais de primeira dimensão - que limitavam o poder do Estado -, a preocupação crescente era de que devia o Estado assegurar condições para a vida digna dos indivíduos.

Neste ponto, vale ressaltar que as prestações do Estado já estavam presentes nas primeiras Constituições e Declarações do século VIII e de início do século XIX, mesmo antes da crise do Estado liberal, como destacam Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins:

A constituição francesa de 1791 incluiu entre as ‘disposições fundamentais’ de seu primeiro título o dever estatal de criar instituições públicas destinadas a prestar assistência a crianças abandonadas, indigentes com enfermidades, e oferecer trabalho a desempregados. Previa também a criação de escolas públicas com gratuidade do ensino fundamental. Da mesma forma, a Declaração francesa de 1793 garantia a assistência aos necessitados como uma dívida sagrada da sociedade e o direito de acesso à educação (arts. 21 e 22. E a Constituição brasileira do Império de 1824 incluía entre os direitos fundamentais dos direitos sociais: os ‘socorros públicos’ e a ‘instrução primária’ gratuita (art. 179, XXXI e XXXII), ambos direitos sociais e diretamente inspirados nos referidos textos constitucionais da França.⁷⁸

Diante do exposto, consta-se que os direitos sociais não foram uma inovação do final do século XIX. Entretanto, embora citados anteriormente, não se constituíam

⁷⁶ SIFUENTES, Mônica. **Direito fundamental à educação**: a aplicabilidade dos dispositivos constitucionais. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2009, p. 52.

⁷⁷ Ibid., p. 52-53.

⁷⁸ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 23.

como focos ou prioridades das políticas públicas, o que mudou significativamente com as revoluções operárias e as constituições modernas.

Tal preocupação, inclusive, passou a ser tema mundial, sobretudo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, como já abordado no presente estudo em tópico anterior. Esse documento, votado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), tratou sobre os direitos de primeira e segunda dimensão. Fundou-se na ideia de que são exigidas prestações estatais subordinadas à reserva do que é possível ser cumprido pelo Poder Público diante das condições socioeconômicas.

No Brasil, esses direitos sociais apareceram pela primeira vez, como mencionado em tópico anterior, na Constituição Imperial de 1824. Em seu art. 175, encontram-se 35 incisos que dispõem sobre direitos fundamentais, dos quais três referem-se à coletividade, consoante se observa a seguir:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XXXI. A Constituição tambem garante os soccorros publicos.

XXXII. A Instrucção primaria, e gratuita a todos os Cidadãos.

XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes.⁷⁹

Nesta senda, verifica-se do trecho acima que a instrução primária, os socorros públicos e os colégios e universidades já estavam presentes no texto legal. O rol de direitos sociais permaneceu na Constituição de 1891, com um relevante acréscimo: passaram a ser assegurados, segundo art. 72, aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, e não somente aos cidadãos brasileiros, como mencionava a Carta Imperial.

Na Constituição de 1934, no entanto, a preocupação com o tema ganhou outra proporção. O rol de direitos sociais ampliou-se, como evidenciado nos incisos do artigo 113 a seguir mencionados:

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

33) Dar-se-á mandado de segurança para defesa do direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade. O processo será o mesmo do habeas corpus, devendo ser sempre ouvida a pessoa de direito público interessada.

⁷⁹ BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 11 nov. 2019.

O mandado não prejudica as ações petitórias competentes.

34) A todos cabe o direito de prover à própria subsistência e à de sua família, mediante trabalho honesto. O Poder Público deve amparar, na forma da lei, os que estejam em indigência.

38) Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios.⁸⁰

Consoante se observa acima, foram adicionados o direito de subsistência (art. 113, *caput*), o direito de assistência aos indigentes (art. 113, inciso 34) e os institutos do mandado de segurança e da ação popular (art. 113, incisos 33 e 38).

Esse mesmo rol esteve presente nas Cartas seguintes, de 1937 e 1946. Entretanto, foi somente na Constituição de 1988 que, de fato, o rol de direitos sociais ganhou força, com um capítulo robusto específico para tratá-los. Como ressaltam Gilmar Mendes e Paulo Branco, “esta adotou o amplo catálogo de direitos sociais da história do nosso constitucionalismo, incluindo os direitos trabalhistas em capítulo próprio, o dos ‘Direitos Sociais’”⁸¹. Destaca-se seu artigo 6º, que prevê expressamente os referidos direitos:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.⁸²

Como se verifica, o direito à educação é um dos direitos sociais previstos. Estes exigem, nas palavras de André Ramos Tavares, “uma atuação positiva, uma forma atuante de Estado, prioritariamente na implementação da igualdade social dos hipossuficientes. São, por esse exato motivo, conhecidos também como direitos a prestação ou direitos prestacionais.”⁸³

A Constituição trata no capítulo III do Título VIII (Da Ordem Social) sobre os assuntos das áreas de educação, cultura e desporto, sendo que os específicos sobre educação encontram-se nos primeiros dez artigos (205 a 214) e em outros esparsos pela Carta Magna (a exemplo do artigo 242 que trata sobre financiamento de instituições educacionais oficiais). No capítulo III, do Título VIII, no entanto, estão presentes os artigos considerados como os principais para entendimento da

⁸⁰ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 11 nov. 2019

⁸¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 702.

⁸² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

⁸³ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 717.

legislação educacional bem como da política educacional. Assim, considerando enfoque deste estudo, esses artigos serão melhor examinados a seguir.

3.2.3 O conteúdo do direito à educação

Convém ressaltar que, no texto constitucional, não há uma clara especificação quanto ao limite e alcance do direito à educação previsto no artigo 6º. Contudo, corrobora-se com André Ramos Tavares no que tange à existência de um conteúdo mínimo:

[...] Nesse sentido, esse direito significa, primariamente, o direito de (igual) acesso à educação, que deve ser concedido a todos, especialmente para os níveis mais basilares do ensino. Assim o conteúdo inicial (mínimo) do direito à educação é o de acesso ao conhecimento básico e capacitações, que devem ser oferecidas de forma regular e organizada.⁸⁴

Como bem destacado, cabe ao Estado viabilizar o acesso ao conhecimento básico e capacitações a todos os indivíduos. Imperioso salientar que esse direito fundamental é basilar inclusive para que outros direitos sejam viabilizados. Nas sábias palavras de Gilmar Mendes e Paulo Branco, “o direito à educação tem assumido importância predominante para a concretização dos valores tutelados pela constituição e, principalmente, para a construção do patamar mínimo de dignidade para os cidadãos.”⁸⁵

Eliane Ferreira de Sousa destaca ainda:

O direito à educação mantém íntima relação com os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, principalmente com o princípio da dignidade humana. Isso porque a educação promove o desenvolvimento da personalidade do indivíduo e da cidadania e contribui para construir a identidade social.⁸⁶

Dessa forma, verifica-se que o direito à educação é necessário para a efetivação dos demais direitos na medida em que é basilar para que o indivíduo se desenvolva cognitivamente e compreenda o contexto e sua realidade, construindo seus valores e sua identidade. Como consectário lógico, a educação constitui-se como um instrumento de liberdade, como assevera Eliane Ferreira de Sousa:

De maneira mais ampla, o acesso à educação propicia o desenvolvimento de uma sociedade livre, mais justa e solidária. É o retorno que o indivíduo

⁸⁴ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 760.

⁸⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 706.

⁸⁶ SOUSA, Eliane Ferreira. **Direito à educação**: Requisito para o desenvolvimento do país. São Paulo: Saraiva, 2010.

“educado” formalmente dá para a sociedade, pois passa a ter consciência de sua individualidade, atrelado a forte sentimento de solidariedade social. A leitura que se faz dessas conexões é que o direito à educação, além de guardar forte conexão com o princípio da dignidade humana, ainda estreita os laços com o direito de liberdade, pois sem consciência crítica e livre determinação não há falar em pessoas realmente livres em um Estado Democrático de Direito, conforme discussão anterior acerca das ideias de Kant.⁸⁷

Corroborando com esse entendimento, pode-se ainda mencionar Gilmar Mendes e Paulo Branco sobre a importância da educação para o exercício dos direitos políticos sobretudo quanto aos instrumentos de participação direta:

[...] é interessante ressaltar o papel desempenhado por uma educação de qualidade na completa eficácia dos direitos políticos dos cidadãos, principalmente no que se refere aos instrumentos de participação direta, como o referendo e o plebiscito. Isto porque as falhas na formação intelectual da população inibem sua participação no processo político e impedem o aprofundamento da democracia.⁸⁸

Dessa forma, verifica-se que o direito à educação é necessário para a efetivação dos demais direitos. No tocante aos direitos políticos, isso se torna evidente na medida em que a consciência política, a informação, o discernimento e a capacidade crítica dependem de forma indissociável do processo de ensino-aprendizagem. Segundo Paulo Jiménez Serrano:

A ‘Educação’, do ponto de vista jurídico, conceitua-se como um direito superior e essencial à convivência humana. Trata-se, pois, de um direito venerável de todo ser humano, por ser causa e condição do desenvolvimento pleno das capacidades física, intelectual e moral do homem. Daí a obrigação de ser respeitada por todos, pois é nessa obrigação que reside o próprio fundamento jurídico e moral da Educação. É possível considerar a Educação como um “supra direito” (ou sobre direito), pois, por meio dela, há de se garantir a concretização daquelas ações moralmente necessárias à realização da Cidadania. É, por meio do Direito à Educação, que os demais direitos serão reconhecidos e concretizados. Em verdade, a Educação é um direito que decorre do direito da personalidade e do princípio da dignidade humana.⁸⁹

Assim, a educação é causa e condição do desenvolvimento pleno das capacidades física, intelectual e moral dos indivíduos, motivos pelos quais posicionam o direito à educação em um patamar de extrema relevância para o exercício da cidadania e da concretização do princípio da dignidade humana.

Por conseguinte, a educação se torna a base da sociedade democrática que, por sua essência, é indissociável da liberdade e da igualdade de oportunidade. Nas

⁸⁷ SOUSA, Eliane Ferreira. **Direito à educação**: Requisito para o desenvolvimento do país. São Paulo: Saraiva, 2010.

⁸⁸ Ibid., p. 707.

⁸⁹ SERRANO, Paulo Jiménez. **O direito à educação**: Fundamentos, dimensões e perspectivas da educação moderna. Rio de Janeiro: Jurismestre, 2017.

palavras de Anísio Teixeira:

A liberdade não é a ausência de restrições, mas autodireção, disciplina compreendida e consentida; a igualdade não é fácil nivelamento mas oportunidade igual de conquistar o poder, o saber e o mérito; e a fraternidade é mais que tudo isso, mais que virtude, mais que saber: é sabedoria, é possuir o senso profundo de nossa identidade de destino e de nossa identidade de origem. Democracia é, assim, um regime de saber e de virtude. **E saber e virtude não chegam conosco ao berço, mas são aquisições lentas e penosas por processos voluntários e organizados.** Na sua composição com outros regimes a desvantagem maior da democracia é a de ser o mais difícil dos regimes – por isto mesmo, o mais humano e o mais rico. Todos os regimes – desde os mais mecânicos e menos humanos – dependem da educação. Mas a democracia depende de se fazer do filho do homem – graças ao seu incomparável poder de aprendizagem – não um bicho ensinado, mas um homem. Assim, embora todos os regimes dependam da educação, a democracia depende da mais difícil das educações e da maior quantidade de educação. Há educação e educação. **Há educação que é treino, que é domesticação. E há educação que é formação do homem livre e sadio.** Há educação para alguns, há educação para muitos e há educação para todos. (Grifos nossos) ⁹⁰

A educação, portanto, é um instrumento que viabiliza o Estado Democrático de Direito haja vista permitir que cada ser humano adquira autonomia e aprenda a exercer seu direito de expressão em suas mais variadas formas. Esse processo não acontece de forma automática, como evidenciado pelo autor no trecho acima destacado. Ocorre de forma lenta e a partir de interações do ser humano com outras pessoas e com o meio, em um processo voluntário e organizado.

Importante observar ainda o destaque que o autor faz para os tipos de educação, afirmando que há educação que é “domesticação”. Ou seja, não é qualquer processo educativo que serve ao ser humano para sua formação livre e sadia. Presta a esse papel relevante o processo educacional de qualidade capaz de dar realmente desenvolver a capacidade de reflexão e habilidades essenciais.

Insta salientar também o pensamento de Anísio Teixeira especificamente quanto à educação como instrumento de libertação:

Nascemos desiguais e nascemos ignorantes, isto é, escravos. A educação faz-nos livres pelo conhecimento e pelo saber e iguais pela capacidade de desenvolver ao máximo os nossos poderes inatos. A justiça social, por excelência da democracia, consiste nessa conquista da igualdade de oportunidades pela educação. Democracia é, literalmente, educação. Há, entre os dois termos uma relação de causa e efeito. Numa democracia, pois, nenhuma obra supera a de educação. Haverá, talvez, outras aparentemente mais urgentes ou imediatas, mas estas mesmas pressupõem, se estivermos

⁹⁰ TEIXEIRA, Anísio. Autonomia para a Educação, 1947. In: ROCHA, Joao Augusto de Lima (org). **Anísio em Movimento: A vida e as lutas de Anísio Teixeira pela Escola Pública e pela Cultura no Brasil.** Brasília: Senado Federal, 2002. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1060/619664.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

numa democracia, a educação. Com efeito, todas as demais funções do Estado democrático pressupõem a educação. Somente esta não é a consequência da democracia, mas a sua base, o seu fundamento, a condição mesma para a sua existência.⁹¹

Assim, a justiça social, sob o entendimento do autor, só pode ser alcançada por meio da educação, já que ela permite que os seres humanos, que nascem ignorantes e, por isso, escravos, possam, através do conhecimento, dos saberes, desenvolver consciência crítica e poderes inatos que lhes permitem ser efetivamente livres. Nesse diapasão, a democracia depende intimamente da educação, e todas as funções do Estado Democrático pressupõem a educação. Para o supramencionado autor, a educação é, inclusive, uma suprema função do Estado, sendo em vão equiparar a educação às funções de polícia, de viação ou mesmo de justiça. Isso porque a função de educação constitui a única justiça que lhe parece suficientemente ampla e profunda para apaziguar a sede de justiça social dos homens.⁹²

Portanto, nota-se que, diante da magnitude do saber, o direito à educação passa a ser politicamente exigido. A instrução permite o desenvolvimento da racionalidade no indivíduo e, com isso, abre espaço para a garantia dos direitos subjetivos de cada um. Entretanto, como nem sempre o indivíduo pode sistematizar esse impulso, como nem sempre ele, desde logo, é consciente desse valor, cabe a quem representa o interesse de todos (sem representar o interesse específico de ninguém) dar a oportunidade de acesso a esse valor que desenvolve e potencializa a razão individual.⁹³

A Constituição de 1988, diante disso, concede à educação a natureza jurídica de direito fundamental e especifica esse direito e institutos correlatos no capítulo III do Título VIII. Inicialmente, no artigo 205, a Carta Magna assegura o direito à educação como um direito social de todos:

Art. 205. 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

⁹¹ TEIXEIRA, Anísio. Autonomia para a Educação, 1947. In: ROCHA, Joao Augusto de Lima (org). **Anísio em Movimento: A vida e as lutas de Anísio Teixeira pela Escola Pública e pela Cultura no Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2002. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1060/619664.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

⁹² Ibid.

⁹³ CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf>>. Acesso em: 16. nov. 2019.

qualificação para o trabalho.⁹⁴

Esse artigo é de suma importância para o entendimento do direito à educação e para compreender o tratamento que a Carta Magna lhe deu. Logo na primeira linha, está previsto e clarividente a educação como um direito de todos. Embora possa parecer óbvio na contemporaneidade que se trata de um direito de todos (embora nem todos tenham, de fato, acesso à educação), esta passagem do texto constitucional é relevante por prever expressamente que se trata de um direito universal. Segundo José Afonso da Silva⁹⁵, o artigo 205 assegura a natureza fundamental do direito à educação, uma vez que torna incontroverso o princípio da universalidade característico dos direitos fundamentais.

Ademais, nesse mesmo dispositivo legal, o texto constitucional incumbiu ao Estado e à família o dever de promover a educação para todos. Consta-se, neste ponto, consoante assevera José Afonso da Silva, “a situação jurídica subjetiva ao explicitar o titular do dever da obrigação contraposto a esse direito. Vale dizer: todos têm o direito à educação, e o Estado tem o dever de prestá-la, assim como a família.”⁹⁶

O regime de colaboração inclui ainda a sociedade, que deve promover e incentivar a educação. Nesse sentido, trata-se de uma responsabilidade compartilhada entre esses três agentes, sempre presentes no processo educacional. Vale destacar que o esse processo é contínuo na vida de todos, tendo seu início no nascimento, quando o indivíduo passa a ser sujeito de direito e a conviver em sociedade.⁹⁷

No mesmo artigo 205, constam as finalidades do ensino. A educação pode ser entendida como uma sequência de atos praticados dentro de um processo, que constitui o meio para se alcançar as finalidades, prescritas na Lei Maior. Sobretudo considerando o panorama brasileiro, de um histórico descaso do Estado no que diz respeito ao oferecimento de uma rede educacional extensa e de qualidade, a constituição se preocupou em expressamente evidenciar as finalidades do ensino, quais sejam, o pleno desenvolvimento da pessoa, o seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Isso significa que a educação precisa

⁹⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 nov. 2019.

⁹⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ ALVES, Vilma José de Souza. **O direito à educação e suas perspectivas de efetividade**. 2015. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-direito-a-educacao-e-suas-perspectivas-de-efetividade/>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

estar comprometida com esse fim.

Segundo Norberto Bobbio:

‘Direito’ é uma figura deôntica e, portanto, é um termo da linguagem normativa, ou seja, de uma linguagem na qual se fala de normas e sobre normas. A existência de um direito, seja em sentido forte ou fraco, implica sempre a existência de um sistema normativo, onde por “existência” deve entender-se tanto o mero fato exterior de um direito histórico ou vigente quanto o reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação. A figura do direito tem como correlato a figura da obrigação. Assim como não existe pai sem filho e vice-versa, também não existe direito sem obrigação e vice-versa.⁹⁸

Assim, não basta apenas a constituição mencionar o direito à educação sem traçar mecanismos para sua efetivação. Para que a efetivação desse direito fosse viável, um conjunto de normas seria criada. Já existiam no Brasil leis que versavam sobre a educação, inclusive, com destaque para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1972. Nesse sentido, um passo importante era permitir a correta compreensão do direito à educação na seara jurídica para que fosse, como reflexo, aplicada na realidade fática.

Dessa forma, os termos e as noções propostas pela Constituição Cidadã desempenharam papel central para essa nova roupagem do direito à educação. A partir daquele momento, era preciso se cercar de um arcabouço legal e, conseqüentemente, de políticas públicas capazes de assegurarem a todos os brasileiros a educação de qualidade, entendida como aquela educação transformadora que desenvolve plenamente o indivíduo, propicia que exerça sua cidadania e que se insira no mercado de trabalho.

Esse fato foi de uma relevância extrema, porque foram definidos norteadores claros para a educação. Isto é, não basta qualquer forma de educar, não basta a existência de escolas e universidades. A forma de ensino-aprendizagem está totalmente vinculada a objetivos específicos considerados fundamentais para a vida em sociedade. Ainda, assevera Pablo Jiménez Serrano:

Importa, assim, observar que a Educação, conforme explica Aranha, não deve ser vista como a simples transmissão da herança dos antepassados, mas como aquela por meio da qual mantêm viva a memória de um povo e dá condições para a sua sobrevivência. Diz-se de uma instância mediadora que torna possível a reciprocidade entre indivíduo e sociedade.⁹⁹

Ora, a educação faz-se necessária para a democracia e para construção do

⁹⁸ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 38.

⁹⁹ SERRANO, Paulo Jiménez. **O direito à educação**: Fundamentos, dimensões e perspectivas da educação moderna. Rio de Janeiro: Jurismestre, 2017.

povo, já que permite que o indivíduo aprenda, se informe, conheça sua história e tome decisões, perfazendo sua compreensão acerca do passado e do presente e possibilitando que desenvolva perspectivas de futuro ligadas ao seu crescimento enquanto pessoa e cidadão.

Além disso, prevê, em seu artigo 206, uma série de princípios que norteiam o ensino. Assim, o processo educativo ganhou, a nível constitucional, uma verdadeira essência axiológica que se transformou no cerne de toda a educação a ser desenvolvida no país. Destaca-se o mencionado dispositivo:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

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

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.¹⁰⁰

Corroborando com o entendimento de Pablo Jiménez Serrano, os princípios acima evidenciados podem ser agrupados em três princípios: a) Justiça; b) Integridade e; c) Inclusão.¹⁰¹ A justiça corresponde à igualdade de oportunidades para todos, independente de suas condições econômicas, independente de credo, raça, nacionalidade, gênero, status social ou qualquer outro critério. Dentre as formas principais de justiça conhecidas, no âmbito educacional, Pablo Jiménez Serrano destaca a justiça comutativa (que envolve a relação entre os cidadãos, garantindo a cada um o que é seu), a distributiva (refere-se à relação entre o Estado e o cidadão, em que se assegura a cada um o quanto lhe cabe) e a legal (que formaliza a relação

¹⁰⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 nov. 2019.

¹⁰¹ SERRANO, Paulo Jiménez. **O direito à educação: Fundamentos, dimensões e perspectivas da educação moderna**. Rio de Janeiro: Jurismestre, 2017.

entre o cidadão e o Estado, em que se dá ao Estado o que a ele se deve). Segundo o autor, tais formas de justiça se correlacionam dialeticamente em defesa da dignidade da pessoa humana.¹⁰²

No que tange ao princípio da integridade, frise-se que a educação íntegra aqui será significada como um tipo de Educação (ou processo) que, além da instrução, considera também importante a edificação da consciência social: jurídica e moral. Nesse sentido, a Educação integral não é aquela que se reproduz com base em uma concepção limitada que unicamente visa a desenvolver a capacidade física e intelectual do ser humano. Muito além disso, a educação integral decorrente da Constituição Federal é indissociável do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas.¹⁰³

O princípio da integridade supera a ideia da instrução, o processo de ensino-aprendizagem e a Educação em geral devem ser orientados com base nos valores morais e nos princípios jurídicos que balizam a conduta (o comportamento) que a sociedade espera. Trata-se de uma baliza que deve servir à convivência humana, isto é, ao bom desempenho dos juristas, dos políticos, dos administradores, dos empresários etc., pois incide direta e indiretamente na preparação para a compreensão e a resolução de problemas sociais, tais como: a) as violações dos direitos humanos; b) a informalidade e a violência; c) os conflitos bélicos; d) a exclusão social; e) o desenvolvimento social; f) o desmatamento; g) o aborto; h) a pena de morte etc.¹⁰⁴

Quanto ao princípio da inclusão, entende-se que envolve a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e a gestão democrática do ensino público, na forma da lei. Nesse diapasão, imperioso se faz dar uma oportunidade àqueles jovens que não podem desfrutar de tais condições e que precisam de orientação para a formação e desenvolvimento de suas habilidades e talento.

Além dos pontos já citados e explicados, vale destacar, no presente estudo, que, nos termos do artigo 207 da Constituição, as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.¹⁰⁵ Assim,

¹⁰² SERRANO, Paulo Jiménez. **O direito à educação**: Fundamentos, dimensões e perspectivas da educação moderna. Rio de Janeiro: Jurismestre, 2017.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

consagrou-se a autonomia universitária, relevante justamente para, dentre outros fatores, promover o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas.

O artigo 218 da Carta Magna, por sua vez, impõe o dever do Estado de garantir ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, além de progressiva universalização do ensino médio gratuito, creche e educação infantil. Assegura ainda atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.¹⁰⁶

Faz-se mister ressaltar que, consoante se observa do artigo 208, parágrafo primeiro, da Constituição Federal, o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, sendo que o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (conforme art. 208, parágrafo segundo da Carta Magna).¹⁰⁷

Não obstante a previsão quanto à educação básica, o direito à educação também abrange o ensino superior uma vez que, em seu artigo 5º, inciso XIII, reconhece a liberdade de qualquer trabalho, ofício ou profissão, sendo, portanto, pressuposto deste direito, o ensino universitário.¹⁰⁸

Diante do exposto, evidencia-se que a Lei Maior tratou de criar uma série de disposições no intuito de dar ao direito à educação um arcabouço legal mínimo para ser aplicado. Nesse diapasão, reputam-se essenciais os artigos 210 e 214, os quais serão analisados a seguir.

No artigo 210, a Carta Constitucional tratou de fixar conteúdos mínimos para o ensino fundamental, consoante se observa:

Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

§ 1º O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.

§ 2º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa,

¹⁰⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ CUNHA, Dirley da. **Curso de Direito Consitucional**. 13.ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.

assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

Como visto alhures, o ensino religioso foi considerado de matrícula facultativa, e o ensino fundamental foi assegurado às comunidades indígenas também em suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem. Insta salientar que os conteúdos mínimos para o ensino fundamental devem assegurar, nos termos do *caput* do artigo supramencionado, formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. Para o objeto desse estudo, é importante essa compreensão, pois, para que esses conteúdos sejam aplicados e essa formação básica pretendida seja alcançada, foram estabelecidas outras normas que devem ser respeitadas por todas as escolas, sejam privadas ou públicas.

O artigo 214 da Carta Magna prevê que haverá lei para estabelecer o plano nacional de educação, de duração decenal. Segundo o mesmo dispositivo, o objetivo do plano é articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do País; e estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.¹⁰⁹

Tal dispositivo configura-se como de suma relevância para a aplicação do direito à educação, estabelecendo, já no texto constitucional, a necessidade e obrigatoriedade de complementação da norma para efetivação do direito fundamental. Diante da complexidade de implementar a educação de qualidade no Brasil, considerando toda as suas condições geográficas e culturais, com destaque para as políticas públicas deficientes e a falta de priorização de um serviço de educação digno e que atinja a todos, preocupou-se o legislador com um aparato normativo que pudesse fornecer maiores subsídios legais para aplicação do direito. Assim, é indubitável que, neste ponto, o tratamento dado à educação no Brasil avançou sobremaneira se comparado a constituições anteriores. No entanto, ainda

¹⁰⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 nov. 2019.

permanecem grandes dificuldades na efetivação do direito, como será melhor abordado a seguir.

4 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA EDUCAÇÃO POR COMPETÊNCIAS

Embora desconhecida e ainda pouco vista na prática, a educação por competências é fundamentada na ordem jurídica, como será abordado. É bem verdade que somente nos tempos atuais, com o desenvolvimento da sociedade contemporânea, as discussões acerca do aprendizado baseado em competências se fortaleceram. Entretanto, tal temática guarda relação com o ordenamento jurídico vigente há mais de 30 anos.

4.1 A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL DE 1996

Como citado no capítulo anterior deste estudo, com a Constituição de 1946, o debate em torno da educação efervesceu-se. No intuito de estabelecer uma normatização mais robusta acerca do tema, iniciaram-se intensas discussões sobre a necessidade de buscar um princípio orientador para a educação nacional¹¹⁰ e, após cerca de treze anos de debate em torno de uma nova lei, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024/61). No que tange à sua denominação, destaca-se a análise de Moaci Alves Carneiro:

Sob o ponto de vista denominativo, bases são fundamentos, vigas de sustentação, elementos estruturantes de um corpo. Diretrizes denotam o conceito de alinhamento e, no caso, de normas de procedimento. Aplicados os conceitos à norma educativa, infere-se que as bases remetam à função substantiva da educação organizada. Compõem-se, portanto, de princípios, estrutura axiológica, dimensões teleológicas e contornos de direitos. A este conjunto podemos chamar de funções substantivas. As diretrizes, por outro lado, invocam a dimensão adjetiva da educação organizada. Encorpam-se, por conseguinte, em modalidades de organização, ordenamento da oferta, sistemas de conferência de resultados e procedimentos para a articulação inter e intrassistemas. As bases detêm um conteúdo de concepção política, as diretrizes, um conteúdo de formulação objetiva.¹¹¹

Assim, as diretrizes compreendem as direcionadoras, exigem alinhamento. As bases, por sua vez, são elementos estruturantes de um corpo. Ao tratar de grandes temas como fins da educação, direito à educação, liberdade do ensino, administração do ensino, sistemas do ensino, educação de grau primário, assistência social escolar e recursos para a educação, esse novo dispositivo legal foi extremamente relevante para criar subsídios mais sólidos para o direito à educação, organizando o sistema

¹¹⁰ CARNEIRO, Moaci Alves. **LDB fácil: Leitura crítico-compreensiva artigo a artigo**. 24. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2018, p. 34.

¹¹¹ Ibid., p. 34.

educacional e definindo uma série de requisitos. O principal objetivo da lei era garantir o acesso à educação de qualidade a todos os membros da sociedade. Sobretudo, essa lei orientou o ensino para os ideais de liberdade e solidariedade humana, conforme se verifica no art. 1º:

Art. 1º A educação nacional, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por fim:

- a) a compreensão dos direitos e deveres da pessoa humana, do cidadão, do Estado, da família e dos demais grupos que compõem a comunidade;
- b) o respeito à dignidade e às liberdades fundamentais do homem;
- c) o fortalecimento da unidade nacional e da solidariedade internacional;
- d) o desenvolvimento integral da personalidade humana e a sua participação na obra do bem comum;
- e) o preparo do indivíduo e da sociedade para o domínio dos recursos científicos e tecnológicos que lhes permitam utilizar as possibilidades e vencer as dificuldades do meio;
- f) a preservação e expansão do patrimônio cultural;
- g) a condenação a qualquer tratamento desigual por motivo de convicção filosófica, política ou religiosa, bem como a quaisquer preconceitos de classe ou de raça.¹¹²

Em 1964, foi instaurada a ditadura militar no Brasil. As alterações no cenário político refletiram em todas as esferas do país. Houve um retrocesso na educação, uma vez que professores foram exilados, mortos e perseguidos, além do fato de alunos e qualquer outro cidadão também serem punidos se contrariassem os interesses do governo.

Nesse contexto, a LDB foi alterada para atender aos interesses do governo ditador. Assim, em substituição à LDB de 1961, foi promulgada a Lei 5.692/71, cujo foco era o ensino profissionalizante. O governo buscava mão-de-obra qualificada para impulsionar a economia e o desenvolvimento industrial do país.

Com o final da ditadura e a redemocratização, a educação voltou a ser alvo de intensos debates. Quando, em 1988, foi promulgada a Constituição Cidadã, a situação se afluou de modo que se tornou essencial e urgente uma renovação da LDB, o que ocorreu, de fato, em 1996, com a decretação da nova versão da lei.

Imperioso ressaltar que essa lei se constitui como medida de relevante valor para viabilizar a efetividade do quanto disposto na constituição de 1988. Como afirma Paulo Nathanael Pereira de Souza:

Os princípios que regem a educação nacional, enunciados no texto constitucional, devem ser ajustados, na sua aplicação, a situações reais que envolvem o funcionamento das redes escolares, a formação dos especialistas e docentes, as condições de matrícula, o aproveitamento da aprendizagem e

¹¹² BRASIL. Lei 9.394/1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF: Senado, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 17 nov. 2019.

promoção de alunos, os recursos financeiros, materiais, técnicos e humanos para o desenvolvimento do ensino, a participação do poder público e da iniciativa particular no esforço educacional, a superior administração dos sistemas de ensino, as peculiaridades que caracterizam a ação didática nas diversas regiões do país, entre outros fatores relevantes.¹¹³

O sistema educacional é complexo, ainda mais se tratando de um país tão vasto como o Brasil, com desigualdades estruturais. Para a efetividade do direito à educação, é preciso criar todo um sistema normativo capaz de organizar a rede de ensino.

Considerada como a principal lei que regula a educação brasileira, a LDB é um documento normativo de observância das instituições de ensino privadas e particulares. Impulsionada pelos princípios constitucionais e pelos Acordos Internacionais, a LDB, em seu artigo 1º, dispõe:

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

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.¹¹⁴

Assim, a educação é reconhecida como um processo dependente do convívio social, seja na família, no trabalho, nas instituições formais de ensino, na sociedade organizada ou nas manifestações culturais. Verifica-se, nesse contexto, a perspectiva universalista da educação¹¹⁵. Imperioso ressaltar que esse artigo deve ser interpretado de forma articulada com o artigo 205, da Constituição Federal. Por essa razão, o termo educação tem sentido abrangente, referindo-se à educação básica, educação profissional, educação especial/inclusiva, educação rural, educação ambiental, educação à distância, educação religiosa, educação sexual, entre outras, todas como desdobramentos da educação escolar.

Segundo Dermeval Saviani, a abrangência da educação é uma importante conquista no sentido de se caminhar em direção a um verdadeiro sistema nacional de educação abrangente e universalizado, isto é, capaz de garantir a plena escolaridade

¹¹³ SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. **LDB e ensino superior: estrutura e funcionamento**. São Paulo: Pioneira, 1997.

¹¹⁴ BRASIL. Lei 9.394/1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF: Senado, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 17 nov. 2019.

¹¹⁵ BARRUFI, Helder (org.). **Direitos fundamentais sociais: Estudos em homenagem aos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e aos 20 anos da Constituição Federal**. Dourados, MS: UFGD, 2009.

a toda a população do país. O autor entende ainda que se trata de uma perspectiva que, na verdade, é até uma exigência dos tempos atuais, que, diante de tantas mudanças, requer uma escolaridade prolongada. Ademais, exige uma escola capaz de articular a diversidade de experiências e situações em torno do objetivo de formar seres humanos plenamente desenvolvidos e, assim, em condição de assumir a direção da sociedade ou de controlar quem dirige¹¹⁶.

Insta salientar, entretanto, que, ao final da LDB, a educação básica é citada com sentido diferente, com conceito restringido. Entretanto, considera-se uma falha da lei, uma vez que claramente não é a proposta defendida em todo o texto.

A partir da Constituição Cidadã de 1988, como visto no capítulo anterior desse estudo, foram asseguradas finalidades para a educação, quais sejam, o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Na LDB, essas finalidades foram reiteradas no artigo 2º:

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.¹¹⁷

Essas finalidades do ensino foram citadas para estabelecer um norte uma vez que cabe à Lei fixar como esses objetivos de desdobrarão na realidade fática, isto é, o modelo e a intensidade com que cada grau e tipo de ensino será posto, através de quais recursos humanos, materiais e financeiros, com que currículos, métodos e processos didáticos, em que prazos e mediante quais instrumentos de avaliação de rendimento na aprendizagem.

Vale destacar, nesse sentido, que os ditames da LDB devem ser guiados pela Constituição, não podendo divergir, nem acrescentar, nem omitir, no seu texto, algo não consagrado expressamente pela Lei Maior. Além disso, a LDB se propõe a servir todo o Estado brasileiro, portanto, tem o grande desafio de abarcar uma variedade incontestável de situações. Para isso, essa lei deve estabelecer, como seu próprio nome sugere, diretrizes e bases, ou seja, regras genéricas e abrangentes. No entanto, sua linguagem deve primar pela clareza¹¹⁸. Diante da dificuldade de estabelecer uma

¹¹⁶ SAVIANI, Dermeval. **A lei da educação**: LDB: trajetória, limites e perspectivas. 13. ed. Campinas: Autores Associados, 2016, p. 233.

¹¹⁷ BRASIL. Lei 9.394/1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF: Senado, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 17 nov. 2019.

¹¹⁸ SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. **LDB e ensino superior**: estrutura e funcionamento. São Paulo: Pioneira, 1997, p. 70.

Lei nesse contexto, a LDB é um grande desafio e é bastante questionada entre educadores e juristas.

A dificuldade de clareza do texto inicia-se pela distinção entre diretrizes e bases e quais são os títulos da lei que tratam de cada um. Segundo Dermeval Saviani, são considerados diretrizes gerais os títulos que versam sobre conceituação da educação, fins, princípios, dever, direito e liberdade de educar. A organização da educação Nacional é uma diretriz específica e define o perfil do sistema e configura o modo como as bases do edifício educacional devem ser assentadas de maneira a funcionar em consonância com as diretrizes traçadas. Os demais Títulos da LDB, segundo o autor, integram as bases da educação, ainda que possam ser considerados como diretrizes a serem seguidas na organização do sistema por parte de instâncias¹¹⁹.

Segundo Paulo Nathanael Pereira de Souza, há na LDB numerosos defeitos quanto à técnica legislativa adotada, sendo o principal deles o fato de se misturarem no texto legal regras nacionais, aplicáveis aos sistemas de ensino como um todo e regras, e regras aplicáveis a parcelas de sistemas de ensino, como é o caso das universidades federais que deveriam ser alvo de lei específica¹²⁰. Esse autor destaca ainda que há, na Lei de Diretrizes e Bases, erros de conceituação, como é o caso do uso das palavras “educação” e “ensino” como sinônimas, sendo que “educação” é termo genérico e global enquanto “ensino” é mais específico e setorial. Outros termos como “fins” e “objetivos”, são também, segundo Paulo Nathanel, utilizados de modo inapropriado.¹²¹

Outros problemas também já foram observados por educadores, como é o das instituições de educação infantil, as quais não são expressamente condicionadas a autorização e controle público. Além disso, no art. 26, a LDB prevê uma base nacional comum que todas as escolas deveriam seguir, a qual seria complementada por uma parte diversificada no âmbito de cada sistema de ensino e de cada escola. A competência para estabelecer essa base, no entanto, não foi expressamente designada a qualquer instância¹²².

Apesar de essas questões poderem parecer problemas simples vistos

¹¹⁹ SAVIANI, Dermeval. **A lei da educação**: LDB: trajetória, limites e perspectivas. 13. ed. Campinas: Autores Associados, 2016, p. 232.

¹²⁰ SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. **LDB e ensino superior**: estrutura e funcionamento. São Paulo: Pioneira, 1997, p. 97.

¹²¹ Ibid., p. 70-71.

¹²² SAVIANI, op. cit., p. 234.

isoladamente, são, em verdade, questões significativas quando colocadas em conjunto, pois causam imprecisões que só dificultam a compreensão e, conseqüentemente, a aplicação do texto legal. De modo mais profundo, dificultam inclusive a assimilação das ideias pedagógicas que norteiam a legislação e, por conseguinte, as políticas educacionais.

Embora, como demonstrado, haja certa imprecisão e dificuldade de aplicação da Lei, é bem verdade que a LDB também trouxe avanços para a educação no Brasil, dos quais destaca-se o maior respeito à autonomia acadêmica, o estímulo ao fortalecimento das universidades, a valorização da educação à distância, a competência das universidades para livremente adotarem mecanismos diversos de recrutamento de alunos (com o abandono do consenso vestibular tradicional) e elaborarem, currículos dos cursos que oferecem.¹²³

De modo geral, essa Lei foi considerada mais indicativa do que prescritiva, ou seja, para surtir efeitos desejados, depende dos encaminhamentos da política educacional e das decisões dos órgãos normativos¹²⁴. A LDB, portanto, não foi suficiente para dar todas as bases de sustentação do ensino no país. Com o direito à educação dotado de altíssima relevância a partir da Constituição Cidadã e considerando toda a diversidade e desigualdade no Brasil, outras leis e documentos normativos precisaram ser criados.

4.2 PRINCIPAIS DOCUMENTOS NORMATIVOS QUE ORIENTAM O CURRÍCULO ESCOLAR

A LDB de 1996, em seu artigo 26, estabelece a necessidade de uma base nacional comum nos currículos escolares, afirmando que os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela. Essa redação foi de 1996, quando houve a promulgação da lei. Desde então, iniciaram-se as discussões em torno de um currículo comum e, um ano depois,

¹²³ SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. **LDB e ensino superior**: estrutura e funcionamento. São Paulo: Pioneira, 1997, p. 98-99.

¹²⁴ SAVIANI, Dermeval. **A lei da educação**: LDB: trajetória, limites e perspectivas. 13. ed. Campinas: Autores Associados, 2016, p. 253.

foram consolidados os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) referentes às primeiras quatro séries do Ensino Fundamental.

O documento foi organizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, com os seguintes objetivos, conforme Secretaria de Educação Fundamental:

Os Parâmetros Curriculares Nacionais, referenciais para a renovação e reelaboração da proposta curricular, reforçam a importância de que cada escola formule seu projeto educacional, compartilhado por toda a equipe, para que a melhoria da qualidade da educação resulte da corresponsabilidade entre todos os educadores. A forma mais eficaz de elaboração e desenvolvimento de projetos educacionais envolve o debate em grupo e no local de trabalho.

Os Parâmetros Curriculares Nacionais, ao reconhecerem a complexidade da prática educativa, buscam auxiliar o professor na sua tarefa de assumir, como profissional, o lugar que lhe cabe pela responsabilidade e importância no processo de formação do povo brasileiro.¹²⁵

Dessa forma, os PCN's buscam criar um entendimento comum acerca do que deve ser desenvolvido nas escolas, levando em conta que cada uma tem seu projeto político pedagógico, mas que, ao mesmo tempo, há uma corresponsabilidade entre todos os educadores no sentido de que precisam contribuir verdadeiramente para a formação do povo brasileiro. Diante da complexidade da prática educativa, é absolutamente relevante que a política educacional forneça subsídios para que o professor desempenhe tal tarefa.

Nos anos posteriores, foram criados PCN's para as demais séries do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio. Em 2008, acontece a Conferência Nacional da Educação (CONAE), momento em que especialistas discutiram sobre a Base Nacional Comum, como se pode verificar no trecho abaixo, extraído do Documento Final emitido pela Comissão Organizadora Nacional do CONAE:

Tendo em vista a necessidade de efetivação e/ou consolidação de políticas educacionais direcionadas à garantia de padrões de qualidade social e de gestão democrática, destacam-se as seguintes diretrizes a serem consideradas, com vistas a um novo PNE como política de Estado: [...]

g) indicação das bases epistemológicas que garantam a configuração de um currículo que contemple, ao mesmo tempo, uma base nacional demandada pelo sistema nacional de educação e as especificidades regionais e locais.¹²⁶

Constata-se que as reformas políticas e educacionais, no Brasil, foram orientadas por um viés de descentralização e, ao mesmo tempo, com um caráter regulador. Isso evidencia-se pelo fato de que o setor passou a contar com um discurso

¹²⁵ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Parâmetros Curriculares Nacionais**: introdução aos parâmetros curriculares nacionais. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC/SEF, 1997, 126p. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro01.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

¹²⁶ COMISSÃO ORGANIZADORA NACIONAL DA CONAE. **Documento Final**. CONAE. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2019.

de modernização e autonomia escolar, mas também, com características que devem ser comuns independente da instituição.

Em 2010, 2011 e 2012, surgiram as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN's), as quais foram aprovadas a partir de Resoluções. Primeiramente, foi promulgada a Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010, referente às Diretrizes Curriculares Gerais da Educação Básica. Estas tinham como objetivo, como consta em seu artigo 2º, sistematizar os princípios e as diretrizes gerais da Educação Básica contidos na Constituição, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e demais dispositivos legais. Assim, foram feitas orientações que visavam contribuir para assegurar a formação básica comum nacional, tendo como foco os sujeitos que dão vida ao currículo e à escola; estimular a reflexão crítica e propositiva que deve subsidiar a formulação, a execução e a avaliação do projeto político-pedagógico da escola de Educação Básica; e orientar os cursos de formação inicial e continuada de docentes e demais profissionais da Educação Básica, os sistemas educativos dos diferentes entes federados e as escolas que os integram, indistintamente da rede a que pertençam.¹²⁷

Posteriormente, seguindo a linha das DCN's Gerais, foram publicadas as DCNs para o Ensino Infantil (Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009, mas que só foi lançada em 2010), para o Ensino Fundamental de 9 anos (n.7, de 14 de dezembro de 2010) e para o Ensino Médio (Resolução n. 2, de 30 de janeiro de 2012).

Em 2014, houve um marco fundamental: em 25 de junho, foi promulgada a Lei nº 13.005, que regulamentou o terceiro Plano Nacional de Educação (PNE) do Brasil. Diante da importância desse documento, vale tecer breves considerações sobre a previsão do Plano nos diversos textos normativos, o que será feito a seguir.

4.2.1 O Plano Nacional de Educação (PNE)

A ideia desse plano remonta, primeiramente, ao Movimento dos Pioneiros da Educação Nova, o qual, em 1932, produziu um Manifesto abordando, entre outras questões, um documento similar ao Plano que era defendido como relevante para

¹²⁷ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resolução CNE/CEB 4/2010**. Diário Oficial da União, Brasília, 14 de julho de 2010, Seção 1, p. 824. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_10.pdf>. Acesso em: 22. nov. 2019.

conquistar melhores resultados com as políticas educacionais brasileiras.¹²⁸ Posteriormente, a necessidade de um Plano Nacional de Educação apareceu expressa, pela primeira vez, em um documento normativo, em 1934, na Constituição daquele ano (art. 150). Em seguida, foi contemplado também na primeira LDB, de 1961 e teve sua primeira versão elaborada em 1962, pelo Conselho Federal de Educação.

Depois de mais de duas décadas, o PNE foi previsto expressamente na Constituição Federal de 1988 (art. 214) e na LDB de 1996 (arts. 9 a 11), sendo tratado como uma incumbência da União em regime de colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse sentido, diante da necessidade de se adaptar às novas orientações impostas, iniciou-se a elaboração de um novo Plano. Vale ressaltar que, em 1997, houve uma consulta à Proposta da Sociedade Brasileira, que ocorreu na plenária de encerramento do II Congresso Nacional de Educação. Alguns anos depois, em 2001, foi sancionado um novo Plano Nacional de Educação, o qual foi aprovado pela Lei nº 10.172/2001. Foi apresentado no texto um diagnóstico da realidade da educação no Brasil e das diretrizes e metas que deveriam ser executadas em dez anos.

Um aspecto marcante é que o PNE de 2001 inovou ao estabelecer a obrigatoriedade dos Estados, Distrito Federal e Municípios também elaborarem seus respectivos planos decenais. Apesar disso, houve pouco interesse dos Estados e Municípios em elaborar seus planos. Além disso, quanto ao plano como um todo, revelou-se demasiado descaso, o que refletiu nos péssimos resultados: praticamente todas as metas não foram atingidas, o que ensejou discussões e críticas.

Outro marco relevante ocorreu em 2009, quando foi promulgada a Emenda Constitucional nº 59/2009, que tornou o Plano como uma exigência constitucional com periodicidade decenal, passando a ser referência para os planos plurianuais. Ademais, a emenda inseriu o inciso VI ao artigo 214, o qual prevê uma meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. A partir dessas disposições, portanto, o PNE passou a se constituir como base para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais, que, ao serem aprovados em lei, devem prever recursos orçamentários para a sua execução. Portanto, adquire

¹²⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Histórico do Plano Nacional de Educação. **Câmara dos Deputados**. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/plano-nacional-de-educacao/historico>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

caráter articulador no Sistema Nacional de Educação.¹²⁹

O Plano Nacional de Educação foi instituído pela Lei 13.005/2014 com vigência de 10 anos, ou seja, de 2014 a 2024. No início do documento normativo, constam, primeiramente, as diretrizes que visam a orientar a política educacional do país:

Art. 2º São diretrizes do PNE:

I - erradicação do analfabetismo ;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade da educação;

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.¹³⁰

Nesse sentido, como se vê, o Plano corrobora com os princípios constitucionais e com as disposições da LDB no que tange às finalidades da educação de formação para o trabalho e para a cidadania além de dar ênfase aos valores morais e éticos. Ademais, destaca a necessidade de buscar uma melhoria na qualidade da educação, defende a gestão democrática e a valorização dos educadores. Expressamente, ainda sustenta a importância em promover os direitos humanos, a diversidade e a sustentabilidade socioambiental.

Essas diretrizes demonstram claramente o viés adotado pelo Plano ao demonstrar uma concepção de educação comprometida em superar desigualdades sociais e desigualdade de oportunidades que, historicamente no país, envolveram (e ainda envolvem) questões de raça, gênero, crença e as mais variadas discriminações que, infelizmente, são vistas no Brasil. A proposta do Plano segue uma vertente muito

¹²⁹ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Planejando a próxima década**: Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Disponível em:

<http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2019.

¹³⁰ BRASIL. **Lei nº 13.005/2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Senado, 2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 22 nov. 2019.

mais contextualizada com a contemporaneidade, com a necessidade de inclusão e, conseqüentemente, de universalização do ensino.

Insta salientar, em caráter elucidativo, que, em diversas leis estatais são previstas diretrizes. O objetivo da definição de diretrizes é estabelecer normas gerais, amplas e abrangentes que devem ser sempre respeitadas e devem orientar as ações das políticas públicas - nesse caso, das políticas educacionais.

No Anexo da Lei 13.005/2014, encontra-se o Plano de Educação propriamente dito, cuja estrutura é composta por metas. Vale ressaltar que, diferentemente das diretrizes, as metas são meios pelos quais se alcançam objetivos traçados. Enquanto as diretrizes são abrangentes, as metas são específicas e contém um prazo definido para a sua execução. No PNE, foram definidas 20 metas que abrangem todos os níveis de formação, desde a educação infantil até o ensino superior. Apesar de o Plano vigorar até 2024, muitas metas apresentam prazo menor para sua execução.

Cada meta, por sua vez, traz algumas estratégias, que são ações que deverão ser feitas para o alcance da meta. Assim, a estratégia, no contexto do PNE, é a operacionalização da meta, ou seja, o que será feito para que a meta seja alcançada. A meta, como já dito, foi estabelecida dentro de uma “maneira de ver o mundo”, dentro de norma abrangente e ampla chamada de diretriz.

Entre as 20 metas a serem perseguidas pelo governo, para este estudo, cabe destacar 4 delas, em que há, expressamente menção à Base Nacional Comum. Primeiramente, na meta, consta o seguinte em sua estratégia 2.2, descrita abaixo:

Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

2.2) pactuar entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5º do art. 7º desta Lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental.¹³¹

Assim, pode-se ver que a meta 2, qual seja, a universalização do ensino fundamental para a população de 6 a 14 anos bem como a garantia de que 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, tem de ser atingida no prazo de 10 anos (que é a vigência do PNE). Portanto, uma ação para que isso seja viabilizado é a Base Nacional Comum Curricular e sua pactuação entre as esferas

¹³¹ BRASIL. **Lei nº 13.005/2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Senado, 2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 22 nov. 2019.

governamentais.

Essa ação inclusive é colocada no PNE também como estratégia para a Meta 3, relativa à universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevação para 85% a taxa de matrícula no ensino médio até o final do período de vigência do PNE.

A Meta 7 do Plano é “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb (...)”.¹³² Em sua primeira estratégia, consta a previsão de estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local.¹³³ Assim, a Base aparece como meio para universalização e para a garantia de qualidade do ensino na Educação Básica.

Na Meta 15, ainda, que trata da política nacional de formação dos profissionais de educação, é possível constar uma relevante estratégia:

15.6) promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura e estimular a renovação pedagógica, de forma a assegurar o foco no aprendizado do (a) aluno (a), dividindo a carga horária em formação geral, formação na área do saber e didática específica e incorporando as modernas tecnologias de informação e comunicação, em articulação com a base nacional comum dos currículos da educação básica, de que tratam as estratégias 2.1, 2.2, 3.2 e 3.3 deste PNE.¹³⁴

De forma clarividente, exige-se uma Base Nacional Comum Curricular para que a reforma da educação possa acontecer no país, com ênfase, no caso da estratégia mencionada acima, da reforma dos cursos de licenciatura de maneira articulada com as disposições da Educação Básica previstas no Plano.

4.3 A BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR (BNCC)

Como a promulgação do terceiro PNE (2014-2024), iniciou-se um processo ainda mais intenso a fim de se criar uma Base Nacional Comum Curricular. A

¹³² BRASIL. **Lei nº 13.005/2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Senado, 2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 22 nov. 2019.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Ibid.

Constituição Federal, em seu art. 210, fixara a necessidade de estabelecer conteúdos mínimos comuns para o ensino fundamental.¹³⁵ Posteriormente, na LDB, art. 9º, inciso IV, há a previsão de que a União deve, em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecer competências e diretrizes para a Educação Infantil e o Ensino Médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar a formação básica comum.¹³⁶

Além disso, como mencionado anteriormente neste estudo, na LDB, em seu art. 26, consta que os currículos da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio devem conter uma base nacional comum. Os currículos, entretanto, não devem ser completamente iguais: além da parte comum, cada currículo, deve ainda conter uma parte única, que lhe é particular diante de seu dever de se adaptar à realidade de cada sistema de ensino.

Para isso, foram feitas discussões na 2ª Conferência Nacional de Educação, em 2014, e no I Seminário Interinstitucional para elaboração da BNCC, em 2015. O principal marco do referido Seminário foi a elaboração da Portaria n. 592, que instituiu Comissão de Especialistas para a Elaboração de Proposta da Base Nacional Comum Curricular.¹³⁷

A primeira versão do documento foi disponibilizada pelo Ministério da Educação em 2015, e diversos educadores e especialistas puderam enviar pareceres e sugestões. A segunda versão foi então disponibilizada em 2016, e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) promoveram 27 seminários com professores, gestores e especialistas com o intuito de debater o documento.

Assim, com base nas discussões, a terceira versão foi redigida e, em 2017, foi apresentada e homologada pelo Ministro da Educação Mendonça Filho a BNCC referente à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental. O processo de colaboração e construção coletiva continuou no que tange à parte da BNCC que trata do Ensino Médio, inclusive, houve a promulgação da lei 13.415, de 2017, que incluiu à LDB o

¹³⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 nov. 2019.

¹³⁶ BRASIL. Lei 9.394/1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF: Senado, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 17 nov. 2019.

¹³⁷ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Histórico: Histórico da BNCC. **Portal MEC**. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/historico>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

art. 35-A, o qual dispõe que A Base Nacional comum curricular definirá direitos e objetivos de aprendizagem do ensino médio, conforme diretrizes do Conselho Nacional de Educação, nas áreas de: linguagens e suas tecnologias; matemática e suas tecnologias; ciências da natureza e suas tecnologias; e ciências humanas e sociais aplicadas.

Em 2018, houve a apresentação da versão final da BNCC do Ensino Médio e também sua homologação pelo Ministro da Educação Rossieli Soares. Portanto, a partir desse momento, o Brasil ganhou uma Base Nacional Comum Curricular que abarca toda a Educação Básica, sendo fundamental compreendê-la diante dos inegáveis impactos do documento no sistema educacional brasileiro

Trata-se de um documento normativo recente a que incube definir direitos e objetivos de aprendizagem da Educação Básica. Como já visto, a BNCC surgiu baseada em outros documentos como o Plano Nacional de Educação, os Parâmetros Curriculares Nacionais e as Diretrizes Curriculares Nacionais. De referência obrigatória para os currículos das instituições públicas e privadas, a BNCC tem o intuito de ajudar a superar a fragmentação das políticas educacionais, fortalecer o regime de colaboração entre as três esferas do governo (União, Estados e Municípios), e atuar como balizadora para a qualidade da educação no país ao estabelecer esses conteúdos mínimos essenciais.¹³⁸

4.3.1 A educação por competências na Base Nacional Comum Curricular

A Base Nacional Comum Curricular estabelece as competências que devem ser desenvolvidos por todos os estudantes durante a Educação Básica. Segundo o Ministério de Educação (MEC), trata-se de um conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver a fim de que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento.

Os princípios que orientam a BNCC são baseados nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação, sendo, portanto, princípios éticos, políticos e estéticos. Ademais, a BNCC, baseando-se nos ditames constitucionais e nos demais documentos normativos posteriores que tratam da educação (sobretudo a LDB, os PCN's e DCN's, como mencionado no tópico anterior deste estudo), tem como

¹³⁸ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. A Base Nacional Comum Curricular. **Portal MEC**. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/#introducao>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

propósito direcionar a educação brasileira para a formação humana integral e para a construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva.¹³⁹

O conceito de competência foi tratado no primeiro capítulo deste estudo e será retomado neste ponto. Trata-se de um termo, como ora demonstrado, que foi utilizado ao longo da história com sentidos diferentes. No entanto, é importante estabelecer um sentido comum na esfera da educação, já que faz parte de diversos documentos normativos, sobretudo da BNCC.

O Ministério da Educação, então, fez questão de conceituar o termo haja vista ser passível de distorções que podem desencadear graves erros interpretativos:

Na BNCC, competência é definida como a mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais), atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho.¹⁴⁰

Assim, verifica-se que o termo competência se refere a uma associação entre conhecimentos (que são conceitos e procedimentos), habilidades (que são práticas cognitivas e socioemocionais), atitudes e valores. Além disso, a competência pressupõe que esses elementos sejam mobilizados, isto é, que o indivíduo seja capaz de agir em seu meio através do “saber” e do “saber fazer”. Disso resulta que não basta que um conteúdo seja aprendido, mas que também seja utilizado em prol de algo. Como menciona o próprio MEC, a BNCC, com essas competências, “reconhece que a educação deve afirmar valores e estimular ações que contribuam para a transformação da sociedade, tornando-a mais humana, socialmente justa e, também, voltada para a preservação da natureza”. Além disso, a Base Nacional Comum Curricular tem como foco promover a igualdade, equidade e diversidade.

Destaca-se ainda que a Base tem como fundamento pedagógico essencial o compromisso com a educação integral. Isso significa que o estudante precisa ser entendido de forma global, em suas diversas perspectivas: afetiva, motora, biológica, individual, social etc. Para isso, é preciso um olhar apurado sobre o processo de ensino-aprendizagem, observando fatores como o que aprender, para quê aprender, como ensinar, como promover redes de aprendizagem colaborativa e como avaliar o aprendizado. Insta salientar que se corrobora, ainda, com o entendimento do

¹³⁹ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Base Nacional Comum Curricular: Educação é a base**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2019.

¹⁴⁰ Ibid.

Ministério da Educação no sentido de que a busca por um desenvolvimento humano global implica “compreender a complexidade e a não linearidade desse desenvolvimento, rompendo com visões reducionistas que privilegiam ou a dimensão intelectual (cognitiva) ou a dimensão afetiva.”¹⁴¹

Insta salientar que todo currículo reflete uma concepção de mundo e de sujeito de aprendizagem, uma vez que corresponde àquilo que se pretende que os alunos aprendam. O currículo é dotado de caráter normativo ao prever conteúdos considerados básicos e obrigatórios, o que é fundamental para uma igualdade das condições oferecidas aos alunos. Além disso, o currículo depende também da visão crítica dos educadores, pois é papel destes complementá-lo diante da realidade que lhes cercam e das situações cotidianas que presenciam. Dessa forma, é relevante que o currículo tenha uma base já prévia e consolidada, porém que não seja apenas esse o seu inteiro teor. Caso contrário, notar-se-ia forte restrição ao papel do professor, impedindo-o de atuar com autonomia e de fazer as transformações necessárias para um processo de ensino-aprendizagem plural e, ao mesmo tempo, singular.

Com a homologação da BNCC, a parte obrigatória do currículo da Educação Básica passa a ser orientada por esse documento oficial de caráter normativo. Respeitando a BNCC, cada escola construirá seu projeto político pedagógico e, dentro desse projeto, cada docente realiza suas atividades e coloca-o efetivamente em prática. Assim, essa estrutura funciona como um processo sequencial em que um depende do outro para que o aprendizado de fato ocorra. Imperioso destacar que os professores, educadores, gestores e coordenadores precisam conhecer o currículo em seus diferentes níveis em profundidade para atuarem de modo articulado e alinhado a fim de que haja um harmonioso e coerente processo centrado no desenvolvimento pleno dos estudantes.

4.3.2 As 10 competências gerais da Educação Básica

A BNCC é estruturada em uma parte geral composta por 10 competências que devem ser desenvolvidas pelos estudantes durante a Educação Básica, com o

¹⁴¹ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Base Nacional Comum Curricular: Educação é a base**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2019.

objetivo de se ter, inicialmente, uma visão geral acerca das competências, constata-se que podem ser resumidas, segundo Amanda Viegas, como:

1. Conhecimento que ajuda o aluno compreender e fazer intervenções na realidade;
2. Pensamento científico, crítico e criativo que serve para problematizar e criar soluções;
3. Repertório cultural que promove a participação em criações artístico-culturais;
4. Comunicação que busca auxiliar o aluno a se expressar e a compartilhar informações;
5. Cultura digital para que haja a utilização de tecnologias digitais de informação;
6. Autogestão que desenvolve a capacidade de fazer escolhas,
7. Argumentação, de maneira que a opinião emitida seja embasada em fatos;
8. Autoconhecimento e autocuidado que promovem um bom cuidado da própria saúde física e mental;
9. Empatia e cooperação para que o respeito com o outro seja praticado;
10. Autonomia, de forma que as decisões tomadas tenham princípios éticos e sustentáveis.¹⁴²

Assim, percebe-se claramente a preocupação com uma educação integral na medida em que se vislumbra o indivíduo em suas dimensões pessoais, sociais e profissionais, contextualizando com tendências contemporâneas como a cultura digital. As competências, inclusive, podem ser agrupadas em três categorias: competências cognitivas, competências socioemocionais e competências afetivas,

Vale destacar que essa preocupação do ser humano se desenvolver de forma ampla se mostra alinhada à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), que é a agenda sustentável.

Para uma compreensão um pouco mais aprofundada, serão feitos comentários acerca de algumas competências especificamente, evidenciando o tratamento dado a certas questões dentro da esfera educacional. Assim, inicialmente vale a pena destacar a primeira competência presente na Base, a qual se constitui nos termos seguintes:

1. Valorizar e utilizar os conhecimentos historicamente construídos sobre o mundo físico, social, cultural e digital para entender e explicar a realidade, continuar aprendendo e colaborar para a construção de uma sociedade justa,

¹⁴² VIEGAS, Amanda. Perguntas e respostas sobre a BNCC. **PAR Plataforma Educacional**. 20 jun. 2018. Disponível em <<https://www.somospar.com.br/perguntas-e-respostas-sobre-a-bncc/>>. Acesso em 22 nov. 2019.

democrática e inclusiva.¹⁴³

Como visto, trata-se de uma competência que evidencia a importância de se obter conhecimentos a partir de vivências e experiências ao longo da vida e em diferentes contextos, inclusive considerando as plataformas digitais hoje fortemente presentes no cotidiano das pessoas. No entanto, como se vê no texto, é preciso ressaltar que os conteúdos devem ser utilizados na prática de forma a construir uma sociedade melhor para todos. Assim, o MEC, através da Base, se preocupou

A segunda competência aborda a curiosidade intelectual, apontando que os estudantes devem exercitar essa curiosidade e recorrer à abordagem própria da ciência (como a investigação, a reflexão, a imaginação e a criatividade), para investigar causas, elaborar e testar hipóteses, formular e resolver problemas e criar soluções com base nos conhecimentos das diferentes áreas. Neste ponto do estudo, portanto, faz-se relevante resgatar a discussão apontada no primeiro capítulo deste trabalho científico quanto à teoria e a prática: não se pretende, com a educação por competências, priorizar a prática em detrimento da teoria, mas construir uma associação coerente entre elas de modo a propiciar um aprendizado mais significativo para os indivíduos.

Na competência 3 da Base, por sua vez, reconhece-se o valor das manifestações artísticas e culturais (tanto das locais, quanto mundiais), ao apontar como necessário ao estudante valorizar e fruir as diversas manifestações, além de participar de práticas diversificadas da produção artístico-cultural. A competência 4 apontada na BNCC, por sua vez, corresponde ao enaltecimento das linguagens. Considera-se como conteúdo mínimo utilizar diferentes linguagens – verbal (oral, ou visual-motora, como Libras e escrita), corporal, visual, sonora e digital -, bem como conhecimentos das linguagens artística, matemática e científica. Essa utilização deve ser no intuito de o indivíduo poder se expressar, partilhar informações, experiências, ideias e sentimentos em diferentes contextos e produzir sentidos que levem ao entendimento mútuo.

Destacam-se, ainda, os textos integrais que preveem as competências 6, 7, 9 e 10, transcritas a seguir:

6. Valorizar a diversidade de saberes e vivências culturais e apropriar-se de

¹⁴³ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Base Nacional Comum Curricular**: Educação é a base. Brasília, 2018. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2019.

conhecimentos e experiências que lhe possibilitem entender as relações próprias do mundo do trabalho e fazer escolhas alinhadas ao exercício da cidadania e ao seu projeto de vida, com liberdade, autonomia, consciência crítica e responsabilidade.

7. Argumentar com base em fatos, dados e informações confiáveis, para formular, negociar e defender ideias, pontos de vista e decisões comuns que respeitem e promovam os direitos humanos, a consciência socioambiental e o consumo responsável em âmbito local, regional e global, com posicionamento ético em relação ao cuidado de si mesmo, dos outros e do planeta.

9. Exercitar a empatia, o diálogo, a resolução de conflitos e a cooperação, fazendo-se respeitar e promovendo o respeito ao outro e aos direitos humanos, com acolhimento e valorização da diversidade de indivíduos e de grupos sociais, seus saberes, identidades, culturas e potencialidades, sem preconceitos de qualquer natureza.

10. Agir pessoal e coletivamente com autonomia, responsabilidade, flexibilidade, resiliência e determinação, tomando decisões com base em princípios éticos, democráticos, inclusivos, sustentáveis e solidários.¹⁴⁴

A partir do exposto, vê-se que as competências mencionadas são expressamente relacionadas com o comportamento e a compreensão do indivíduo diante de si próprio, de outras pessoas e do meio ambiente. Nesse sentido, considera-se relevante que ele valorize as diversidades de saberes, culturais, perfis, gostos, gêneros, raças e crenças. Além disso, é destacada a necessidade de aprender a argumentar, se expressar, se comunicar para tomar decisões e resolver conflitos. Destaca-se ainda a necessidade de analisar dados e fatos, se colocar no lugar do outro, saber se posicionar diante das situações cotidianas. Ainda, diante das vivências e dos conhecimentos, essas competências demonstram que é necessário aplicar o que se sabe para agir pessoal e coletivamente com autonomia e responsabilidade com base em princípios éticos, democráticos, inclusivos, sustentáveis e solidários.

Segundo entendimento de Maria Inês Fini, a Base representa um grande esforço da sociedade brasileira em dar um salto de qualidade na educação a partir de uma referência obrigatória para todos os currículos brasileiros serem construídos. Amplia-se, assim, o conceito de aprendizagem, de ensino, de avaliação e até mesmo de formação de professores.¹⁴⁵

¹⁴⁴ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Base Nacional Comum Curricular: Educação é a base.** Brasília, 2018. Disponível em:

<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2019.

¹⁴⁵ FINI, Maria Inês. A BNCC. **PAR PLATAFORMA EDUCACIONAL.** Entrevista. Disponível em: <<https://conteudos.somospar.com.br/transmissao-entrevista-maria-ines-fini-bncc>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

Essa estrutura é mais moderna e considera processos cognitivos muito mais amplos. Antigamente, a ênfase era na aprendizagem baseada na capacidade de memorização. No entanto, a complexidade do mundo atual e a necessidade de seres humanos reflexivos e atuantes no contexto social, exige capacidades que vão muito além da memória: envolvem capacidade de viver em grupo, analisar problemas, solucionar questões, respeitar valores, conviver, entre outros. Assim, a Base valoriza competências cognitivas (analisar, resolver problemas, selecionar) aliada a competências afetivas (se conhecer, se expressar, cuidar da mente e do corpo) e socioemocionais como conviver e respeitar. Juntas, aliadas ainda aos conteúdos tradicionais (matemática, língua portuguesa, ciências etc) vão originar um novo perfil de escola.

Importante ressaltar que uma referência comum para todas as instituições visa a garantir equidade, uma vez que impõe a todas as escolas a necessidade de trabalhar, pelo menos, com aquele conteúdo previsto na Base, podendo, ainda, ampliá-lo e desenvolver, além das competências ali traçadas, outras que considerem fundamentais para sua realidade.

4.3.3 O desenvolvimento de competências em cada etapa da educação básica

Para que essas competências sejam desenvolvidas, trata-se de um processo complexo ligado ao desenvolvimento do ser humano. Frise-se que a competência pressupõe um âmbito em que ela se consolida. Por exemplo, uma pessoa pode ser excelente advogada, mas não ser uma médica competente. Parece bastante óbvio, mas esse exemplo demonstra que o “ser competente” envolve um âmbito ou ambiente a ele relacionado.

As competências são inúmeras e, inclusive, multiplicam-se no mundo atual. Assim, não se consegue desenvolver todas as competências em toda uma vida, quanto mais na educação básica. Dessa forma, todos os estudos, debates e consultas à sociedade no processo de elaboração da BNCC serviram para criar um entendimento sobre as competências que são consideradas basilares para o ser humano se desenvolver na infância e adolescência para que se torne um indivíduo crítico e capaz de desenvolver, inclusive, outras competências ao longo de sua vida.

Isso é evidenciado através da sequência progressiva com a qual foi criada a

Base. Como cada etapa da Educação Básica possui suas peculiaridades, a Base estabeleceu conteúdos mínimos diferentes para cada uma. Levando em conta que as competências não podem ser simplesmente ensinadas em aulas expositivas, foi necessário criar uma estrutura mais robusta que abarcasse vivências e experiências para assegurar as aprendizagens essenciais.

4.3.3.1 Educação Infantil

Na Educação Infantil, foram utilizados como base os eixos estruturantes das práticas pedagógicas presentes no artigo 9º das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil (DCNEI, Resolução CNE/CEB nº 5/2009), os quais são as interações e as brincadeiras.¹⁴⁶ A Base entende que a Educação Infantil é a etapa fundamental para a construção da identidade e subjetividade das crianças e, a partir disso, foram estabelecidos 6 direitos de aprendizagem e desenvolvimento para as crianças, que podem ser resumidos brevemente em: Conviver, Brincar, Participar, Explorar, Expressar e Conhecer-se. Além disso, foram também traçados campos de experiência e, dentro de cada campo, foram traçados objetivos de aprendizagem de acordo com três fases etárias das crianças: Bebês (zero a 1 ano e 6 meses), Crianças bem pequenas (1 ano e 7 meses a 3 anos e 11 meses) e Crianças pequenas (4 anos a 5 anos e 11 meses).

Segundo o Ministério da Educação, os campos de experiências se baseiam no que dispõem as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, levando em conta os saberes e conhecimentos fundamentais traçados por elas, que devem ser propiciados às crianças e associados às suas experiências. Diante disso, os campos de experiência são considerados um arranjo curricular que, nas palavras do próprio MEC, “acolhe as situações e as experiências concretas da vida cotidiana das crianças e seus saberes, entrelaçando-os aos conhecimentos que fazem parte do

¹⁴⁶ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resolução CNE/CEB nº 5/2009**. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2298-rceb005-09&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 22 nov. 2019

patrimônio cultural”.¹⁴⁷ Destaca-se que são 5 campos: “O eu, o outro e o nós”, “Corpo, gestos e movimentos”, “Traços, sons, cores e formas”, “Escuta, fala, pensamento e imaginação” e “Espaços, tempos, quantidades, relações e transformações”.¹⁴⁸

4.3.3.2 Ensino Fundamental

Para o Ensino Fundamental, a base propõe o desenvolvimento de habilidades que estão ligadas a objetos dos conhecimentos que, por sua vez, estão ligados às unidades temáticas. Trata-se da etapa mais longa da Educação Básica, a qual dura 9 anos. Por isso, é dividida em Anos Iniciais (1º ao 5º ano) e Anos Finais (6º ao 9º ano). Ao longo desse período, o indivíduo passa por uma série de mudanças cognitivas, físicas, afetivas, emocionais e sociais, sendo, portanto, uma fase de muitos desafios para todos os envolvidos no processo.

No que tange às áreas de conhecimento, destaca-se que são cinco: Linguagens (Língua Portuguesa, Artes, Educação Física e Língua Inglesa), Matemática, Ciências da Natureza, Ciências Humanas (História e Geografia) e Ensino Religioso. A divisão feita visa à melhor organização e visualização do que deve ser trabalho, no entanto, a Base estimula a comunicação entre elas. Uma grande inovação do documento é justamente incentivar e promover a interdisciplinaridade, evitando que haja a fragmentação do conhecimento e até das políticas.

Dentro de cada área do conhecimento, há competências específicas que devem ser desenvolvidas ao longo dos 9 anos. Essas competências explicitam como as dez competências gerais se expressam nessas áreas. Além disso, nas áreas que abrigam mais de um componente curricular (Linguagens e Ciências Humanas), também são definidas competências específicas do componente, ou seja, no caso de Ciências Humanas, são definidas competências para Geografia e outras para História.

O objetivo dessa estrutura é, conforme o próprio Ministério da Educação, a articulação horizontal entre as áreas (perpassando todos os componentes

¹⁴⁷ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Base Nacional Comum: os campos de experiência. **Portal MEC**. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/#infantil/os-campos-de-experiencias>>. Acesso em: 22 nov. 2019

¹⁴⁸ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resolução CNE/CEB nº 5/2009**. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2298-rceb005-09&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 22 nov. 2019

curriculares) e a articulação vertical (a progressão entre os Anos Iniciais e os Anos Finais do Ensino Fundamental bem como a continuidade das experiências dos alunos, considerando suas especificidades).¹⁴⁹

Para garantir o desenvolvimento das competências específicas do Ensino Fundamental, cada componente curricular apresenta um conjunto de habilidades, que estão associadas a diferentes objetos de conhecimentos e a unidades temáticas. Ou seja, há uma estrutura baseada em conteúdos e habilidades que devem ser trabalhadas juntas para compor o agir competente. Em caráter elucidativo, destaca-se que uma habilidade é, por exemplo, ler e escrever. Uma competência é compreender o texto e discutir sobre ele, por exemplo. A habilidade, portanto, é um “saber fazer”, enquanto a competência envolve a junção entre o “saber” e o “saber fazer”.

4.3.3.3 Ensino Médio

No que tange ao Ensino Médio, a Base teve grande preocupação com a permanência do jovem na escola, uma vez que essa etapa é considerada como um gargalo diante do alto índice de evasão escolar. Nesse sentido, torna-se um óbice ao cumprimento e efetividade do próprio direito à educação.

A implementação da Base, portanto, é de extrema importância para assegurar uma nova dinâmica ao processo educacional de forma que consiga ser atingido um outro nível de interesse dos jovens além um patamar muito mais avançado de valorização da escola nesta etapa. Para isso, as culturas juvenis devem ser entendidas em sua singularidade, levando em conta que, nessa fase, o jovem precisa ser acolhido em suas diversidades e suas particularidades. Como afirma o MEC, “a escola que acolhe as juventudes tem de estar comprometida com a educação integral dos estudantes e com a construção de seu projeto de vida.”¹⁵⁰

Para orientar a Base, foram utilizadas premissas de textos normativos anteriores acerca dessa etapa, a exemplo das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a qual destaca,

¹⁴⁹ Ministério da Educação. Base Nacional Comum: estrutura. **Portal MEC**. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/#estrutura>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

¹⁵⁰ Ministério da Educação. Base Nacional Comum: ensino médio. **Portal MEC**. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/#medio>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

em seu art. 35, as finalidades da educação especificamente no que tange à referida fase:

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

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

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

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

IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.¹⁵¹

Nesse sentido, trata-se de uma fase com importância fundamental no ingresso do indivíduo no mercado de trabalho, sendo imprescindível que seja trabalhada ativamente a questão ética, a cidadania e o prosseguimento dos estudos com ênfase ainda maior na prática relacionada ao mundo das profissões.

Apesar de ser uma fase em que o estudante, tem de tomar importantes decisões, como a opção de curso desejada no Ensino Superior, a instituição de Ensino que deseja ingressar, qual caminho profissional deseja seguir, existe muito pouco preparo no que tange à essa educação integral. Prioriza-se a acumulação de conteúdos para passar em provas de vestibular sem uma visão ampla concernente a questões básicas como as opções de carreira, objetivos profissionais e pessoais, saúde mental, qualidade de vida, e uma série de outros fatores que ficam à margem do processo conteudista atualmente vigente.

A BNCC visa a construir uma outra proposta de ensino, focada, como já demonstrado, em um entendimento maior acerca do meio, com processos que priorizem a reflexão crítica e além de preparar os jovens para a tomada de decisões mais fundamentadas e coerentes com seus valores e perfis. Como bem destaca o MEC, o preparo para a cidadania e para o trabalho “não significa a profissionalização precoce ou precária dos jovens ou o atendimento das necessidades imediatas do mercado de trabalho.”¹⁵² Isso quer dizer que a educação não deve simplesmente se

¹⁵¹ BRASIL. Lei 9.394/1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF: Senado, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 22 nov. 2019.

¹⁵² Ministério da Educação. Base Nacional Comum: ensino médio. **Portal MEC**. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/#medio>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

submeter às demandas do sistema capitalista no que tange, por exemplo, a oportunidades de emprego ou exigências de empresas por profissionais com determinadas características. Esses são fatores que são observados sim, porém imersos em toda uma conjuntura política, social e econômica que deve ser compreendida.

A educação, então, deve sempre ter papel crítico e ativo na construção de indivíduos capazes de se inserir no meio com consciência social e ambiental. A formação de trabalhadores qualificados, por exemplo, é uma consequência de um processo de ensino-aprendizagem amplo e abrangente que, muito diferente de simplesmente “responder ao sistema”, permite que os indivíduos se desenvolvam para agir com e sobre ele.

No que tange à estrutura da BNCC nessa fase, cumpre salientar que segue a linha da estrutura criada para o Ensino Fundamental, ao abordar áreas do conhecimento, competências específicas para cada área, além de componentes curriculares e habilidades. O traço peculiar dessa estrutura, em relação às demais já citadas, é que são previstos, ainda, itinerários formativos com o objetivo de dar protagonismo ao jovem.

Em 2017, foi feita uma alteração na LDB, promovida pela Lei nº 13.415/2017. Essa alteração tratou de incluir, dentre outros, o artigo 35-A, que previu a Base Nacional Comum Curricular para o Ensino Médio e definiu as áreas de conhecimento como sendo: Linguagens e suas Tecnologias, Matemática e suas Tecnologias, Ciências da Natureza e suas Tecnologias, Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Além disso, mudou a redação do artigo 36, passando a disciplinar que o currículo, no Ensino Médio, será composto pela BNCC e por itinerários formativos, disciplinando que estes deverão ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares considerando as áreas de conhecimento já citadas e ainda a formação técnica e profissional.

Assim, no caso do Ensino Médio, a BNCC deve ser compreendida de forma articulada com as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio elaboradas em 2018, as quais preveem, em seu art. 12, os eixos estruturantes desses itinerários como sendo Investigação Científica, Processos Criativos, Mediação e Intervenção Sociocultural e Empreendedorismo. Conforme se verifica nos Referenciais Curriculares para a elaboração de Itinerários Formativos, elaborado pelo MEC, o itinerário formativo se trata de um conjunto de situações e atividades educativas que

o estudante terá a opção de escolher em ou mais áreas de conhecimento ou ainda na Formação Técnica Profissional desejada, com carga horária total mínima de 1200 horas.

Cumprido ressaltar, ainda, que, segundo o mesmo documento, os itinerários são projetos dos quais o estudante participará com o objetivo de aprofundar aprendizagens essenciais, consolidar a sua formação integral e promover a incorporação de valores universais como ética, liberdade, democracia, justiça social, pluralidade, solidariedade e sustentabilidade. Ainda, os itinerários visam ao desenvolvimento de habilidades que permitam que os estudantes tenham uma visão de mundo ampla e heterogênea, tenham capacidade de acompanhar e participar de discussões do cenário internacional e nacional, entendendo e questionando os argumentos que apoiam as diferentes posições.¹⁵³

Indispensável ressaltar que a oferta de diferentes itinerários formativos pelas escolas deve dialogar com sua realidade local, levando em conta que, no território brasileiro, há significativa variedade. Faz-se necessário considerar os anseios da comunidade escolar, os recursos físicos, materiais e humanos de cada instituição de forma que possam ser ofertadas aos estudantes possibilidades efetivas para construir e desenvolver seus projetos de vida e se integrar de forma consciente e autônoma na vida cidadã e no mundo do trabalho.¹⁵⁴

Vale destacar que, a Base Nacional Comum Curricular torna-se obrigatória a partir de 2020, devendo ser implantada, portanto, em futuro breve. Para auxiliar no processo de implementação, o MEC criou o Programa “Pró-BNCC”, com equipes que apoiarão o processo de (re) elaboração dos currículos e de implementação da BNCC. No entanto, ainda há muito desconhecimento sobre o texto, sobre termos utilizados e concepções propostas, trazendo uma incerteza quanto a sua implantação a partir do próximo ano.

¹⁵³ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Referências Curriculares para a elaboração de itinerários formativos. **Portal MEC**. Disponível em:

<<http://novoensinomedio.mec.gov.br/resources/downloads/pdf/DCEIF.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

¹⁵⁴ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Base Nacional Comum: ensino médio. **Portal MEC**. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/#medio>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho analisou documentos normativos acerca da educação no Brasil, com destaque para a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e a Base Nacional Comum Curricular. Como visto, tais documentos evidenciam a natureza fundamental da educação enquanto direito de todos e, sobretudo, enquanto direito basilar para a democracia, justiça e cidadania. Ademais, evidenciou-se como a educação, a partir dos textos atualmente vigentes no país, adquire uma nova concepção e nova proposta de formação. Dentro desse contexto, a educação por competências aparece como norte, como modelo viável e inovador para ser implantado um sistema educacional que, de fato, torne efetivo o direito fundamental à educação.

Essa nova proposta de educação é resultado de intensas discussões que envolveram educadores e políticos. No entanto, a partir desse estudo, foi possível constatar que os textos normativos sobre educação não são ainda compreendidos com profundidade. Eles apresentam lacunas, incoerências e dificuldades de interpretação, mas não são o principal problema. A principal questão parece ser o desinteresse, o desconhecimento da sociedade em relação aos fundamentos jurídicos da educação.

Durante o processo de estudo, notou-se uma grande defasagem de material sobre o tema. Cita-se, como exemplo, a falta de aprofundamento sobre o direito à educação em livros de Direito Constitucional e Direitos Fundamentais, mesmo sendo um direito fundamental considerado basilar. Entre os estudantes de direito, é comum o desconhecimento sobre normas ligadas à educação, mesmo quando se trata da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a qual, foi criada, em sua primeira versão, há mais de 50 anos. Diante da complexidade e importância da educação no país, parece, a princípio, incoerente que o assunto seja tão mal abordado e desconhecido entre os juristas. Entretanto, a falta de conhecimento e discussão sobre o tema, em verdade, é justamente um reflexo da histórica falta de valorização do processo educativo como parte indispensável da vida do indivíduo.

Em relação aos educadores, nota-se também um grande desconhecimento acerca da legislação educacional. Os pedagogos e gestores escolares, em geral, não têm um conhecimento aprofundado sobre a normatização da educação, o que

também desencadeia, além de políticas educacionais ineficientes, projetos pedagógicos carentes. O texto legal, entretanto, deveria subsidiar a prática pedagógica, trazendo insumos e bases de sustentação.

É bem verdade que houve avanços se comparado com o cenário brasileiro de quatro ou cinco décadas atrás. Entretanto, considerando a relevância jurídica do direito à educação, os princípios constitucionais consagrados e todas as orientações traçadas na LDB há mais de 20 anos, nota-se que muitos desafios e dilemas permanecem presentes, resultando em uma educação extremamente precária na maior parte do país.

A implementação da Base Nacional Comum Curricular, entretanto, tem um grande potencial de inaugurar uma nova fase no país ao estabelecer o ensino baseado em competências. Encontra-se, atualmente, em uma fase de transição, uma vez que os textos já foram homologados, mas as mudanças curriculares tornam-se de aplicação obrigatória a partir de 2020. Nesse sentido, buscou-se, nesse estudo, compreender o desenvolvimento de competências, inclusive diante de acordos internacionais que o Brasil ratificou. Além disso, avaliou-se o tratamento dado ao tema nos documentos normativos internos.

Diante de toda a análise, pode-se concluir que o modelo de educação de competências, de fato, é coerente e bem fundamentado e se apresenta como proposta muito mais adequada a um processo de ensino-aprendizagem rico, que objetiva ser um instrumento de libertação e autonomia para o indivíduo.

Para sua implementação, entretanto, é preciso que haja um correto entendimento acerca da noção de competência e do tema em geral a fim de que a concepção seja realmente entendida. Não se trata de um processo simples sequer de fácil implementação. Por isso, faz-se necessário aprofundar o entendimento sobre o modelo e sobre a Base Nacional Comum Curricular, ainda mais considerando a estrutura robusta e bastante diferente do modelo de educação vigente no país. Ademais, é fundamental o compromisso de todos os envolvidos no sistema educacional, ou seja, requer-se uma compreensão e internalização do tema por parte de gestores, políticos, educadores, gestores educacionais, alunos, professores, aplicadores da lei entre outros. Assim, o direito à educação e a educação por competências exige grande articulação e amadurecimento do sistema educacional brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALVES, Vilma José de Souza. **O direito à educação e suas perspectivas de efetividade**. 2015. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-direito-a-educacao-e-suas-perspectivas-de-efetividade/>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

ARAUJO, Ronaldo Marcos de Lima. **Desenvolvimento de Competências Profissionais: as incoerências de um discurso**. 2001. 218 f. Tese (Doutorado) - Doutorado em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/FAEC-87YK2V/1/tese_ronaldo_marcos_de_lima_araujo.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2019

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

BARRUFI, Helder (org.). **Direitos fundamentais sociais: Estudos em homenagem aos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e aos 20 anos da Constituição Federal**. Dourados, MS: UFGD, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 nov. 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 12 nov. 2019

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 11 nov. 2019.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 11 nov. 2019

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 11 nov. 2019

_____. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 11 nov. 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 nov. 2019.

_____. Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Brasília, Presidência da República, 1992.

_____. Lei 9.394/1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF: Senado, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 17 nov. 2019.

_____. Lei 9.394/1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF: Senado, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 17 nov. 2019.

_____. **Lei nº 13.005/2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Senado, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 22 nov. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Histórico do Plano Nacional de Educação. **Câmara dos Deputados**. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/plano-nacional-de-educacao/historico>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

CARNEIRO, Moaci Alves. **LDB fácil: Leitura crítico-compreensiva artigo a artigo**. 24. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2018.

COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San José, 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm>. Acesso em: 17 nov. 2019.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

CUNHA, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf>>. Acesso em: 16. nov. 2019.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DUTRA, Joel Souza. **Competências: conceitos, instrumentos e experiências**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

FERREIRA, Vânia América. **Gestão por competências: um estudo comparativo entre profissionais em estruturas organizacionais mecanicistas e orgânicas.** 2009. 114 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Profissional em Administração, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais Fundação Dom Cabral, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Administracao_FerreiraVA_1.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2019.

FINI, Maria Inês. A BNCC. **PAR PLATAFORMA EDUCACIONAL.** Entrevista. Disponível em: <<https://conteudos.somospar.com.br/transmissao-entrevista-maria-ines-fini-bncc>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

FLEURY, Maria Tereza; FLEURY, Antonio Carlos Correa Fleury. Alinhando Estratégia e Competências. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 44, n. 1, jan./mar. 2004.

FLEURY & FLEURY. Construindo o Conceito de Competência. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 5, n. spe, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=1415-6555&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 nov. 2019.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: Saberes Necessários à Prática Educativa.** São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GADOTTI, Moacir. **Concepção Dialética da Educação: um estudo introdutório.** 9. ed. Cortez: São Paulo, 1995.

GRUPO A EDUCAÇÃO. Por que se fala tanto em competências para a educação? **Portal Desafios da Educação.** Disponível em: <<https://desafiosdaeducacao.grupoa.com.br/origem-das-competencias-para-a-educacao/>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

LOIOLA, Leia de Melo. BREVE Histórico do Termo Competência. História do Ensino de Línguas no Brasil (HELB). **Revista HELB – UNB**, a. 7, n. 7, jan. 2013. Disponível em: <<http://www.helb.org.br/index.php/revista-helb/ano-7-no-7-12013/212-breve-historico-do-termo-competencia>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

ROPÉ, Françoise & TANGUY, Lucie (orgs.). **Saberes e Competência: o uso de tais noções na escola e na empresa.** Campinas, SP, Papirus, 1997. Ibid., p. 113

MACHADO, Lucília *apud* ARAUJO, R. M. de L. **Desenvolvimento de Competências Profissionais: as incoerências de um discurso.** Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2001. p.10

MACHADO, Nilton José. **Sobre a idéia de competência.** Artigo científico. Programa de Pós-Graduação 2º. semestre de 2006. Seminários de Estudos em Epistemologia e Didática (SEED). p. 01

MARTINS, Andreia. **A Constituição de 1946 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 4.024/61**: A Educação Pública em Debate. V CONEDU, Editora Realize, 2018, p. 3,

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 706.
 COMISSÃO ORGANIZADORA NACIONAL DA CONAE. **Documento Final**. CONAE. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf. Acesso em: 22 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. A Base Nacional Comum Curricular. **Portal MEC**. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/#introducao>. Acesso em: 22 nov. 2019.

_____. **Base Nacional Comum Curricular: Educação é a base**. Brasília, 2018. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_s ite.pdf. Acesso em: 22 nov. 2019.

_____. **Base Nacional Comum Curricular: Educação é a base**. Brasília, 2018. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_s ite.pdf. Acesso em: 22 nov. 2019.

_____. Base Nacional Comum: estrutura. **Portal MEC**. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/#estrutura>. Acesso em: 22 nov. 2019.

_____. Base Nacional Comum: ensino médio. **Portal MEC**. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/#medio>. Acesso em: 22 nov. 2019.

_____. Base Nacional Comum: os campos de experiência. **Portal MEC**. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/#infantil/os-campos-de-experiencias>. Acesso em: 22 nov. 2019

_____. Histórico: Histórico da BNCC. **Portal MEC**. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/historico>. Acesso em: 22 nov. 2019.

_____. **Parâmetros Curriculares Nacionais**: introdução aos parâmetros curriculares nacionais. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC/SEF, 1997, 126p. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro01.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2019.

_____. **Planejando a próxima década**: Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 22 nov. 2019.

_____. Referências Curriculares para a elaboração de itinerários formativos. **Portal MEC**. Disponível em:

<<http://novoensinomedio.mec.gov.br/resources/downloads/pdf/DCEIF.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

_____. **Resolução CNE/CEB 4/2010**. Diário Oficial da União, Brasília, 14 de julho de 2010, Seção 1, p. 824. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_10.pdf>. Acesso em: 22. nov. 2019.

_____. **Resolução CNE/CEB nº 5/2009**. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2298-rceb005-09&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 22 nov. 2019

MOURA, Gerson Araujo de. **A hominização da linguagem do professor de LE: da prática funcional à práxis comunicacional**. Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada) - Departamento de Línguas Estrangeiras e tradução, instituto de letras, Universidade de Brasília, 2005.

NAKATA, Lina Eiko; SOUSA, Edileusa Godói. O conceito de competências e sua aplicação na gestão estratégica de pessoas nas empresas atuantes no Brasil. **Revista Economia & Gestão**, [s.l.], v. 12, n. 29, p.19-41, nov. 2012. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/2362>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

NUNEZ, Ben. Direito à Educação. **Brasil Escola**. Disponível em: <<https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/educacao/direito-educacao.htm>>. Acesso em 17 nov. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2019

PALAVRA competência, Etimologia. **Origem da Palavra**, 2019. Disponível em: <<https://origemdapalavra.com.br/palavras/competencia/>>. Acesso em 01.11.2019.

PERRENOUD, P. et.al. **As Competências para ensinar no século XXI: A formação dos professores e o desafio da avaliação**. Porto Alegre, Artmed: 2007.

PERRENOUD, Philippe. **Construindo Competências**. Entrevista com Paola Gentile e Roberta Bencini. Disponível em: <https://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/php_2000/2000_31.html>. Acesso em 11 nov. 2019.

SAVIANI, Dermeval. **A lei da educação: LDB: trajetória, limites e perspectivas**. 13. ed. Campinas: Autores Associados, 2016.

SERRANO, Paulo Jiménez. **O direito à educação: Fundamentos, dimensões e perspectivas da educação moderna**. Rio de Janeiro: Jurismestre, 2017.

SIFUENTES, Mônica. **Direito fundamental à educação**: a aplicabilidade dos dispositivos constitucionais. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUSA, Eliane Ferreira. **Direito à educação**: Requisito para o desenvolvimento do país. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. **LDB e ensino superior**: estrutura e funcionamento. São Paulo: Pioneira, 1997.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

TEIXEIRA, Anísio. Autonomia para a Educação, 1947. In: ROCHA, Joao Augusto de Lima (org). **Anísio em Movimento**: A vida e as lutas de Anísio Teixeira pela Escola Pública e pela Cultura no Brasil. Brasília: Senado Federal, 2002. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1060/619664.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

UNESCO. **Educação**: um tesouro a descobrir, relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. Paris: UNESCO, 1996. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109590_por>. Acesso em: 10 nov. 2019.

_____. **Declaração Mundial sobre Educação para todos**: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem. Jomtien, 1990. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por>. Acesso em: 17 nov. 2019.

_____. **Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI**: Visão e Ação. Paris: UNESCO, 1998.

VIEGAS, Amanda. Perguntas e respostas sobre a BNCC. **PAR PLATAFORMA EDUCACIONAL**. 20 jun. 2018. Disponível em <<https://www.somospar.com.br/perguntas-e-respostas-sobre-a-bncc/>>. Acesso em 22 nov. 2019.

ZARIFFIAN, Philippe. **Objetivo Competência**: por uma nova lógica. São Paulo: Atlas, 2001.