



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

DOUTORADO: EDUCAÇÃO, SOCIEDADE E PRÁXIS PEDAGÓGICA

LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

DAELCIO FERREIRA CAMPOS MENDONÇA

O Direito à Educação e a atuação do Sistema
Judiciário e Extrajudiciário, em Irecê-BA (2012-
2013).

Salvador-BA

2013



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

DOUTORADO: EDUCAÇÃO, SOCIEDADE E PRÁXIS PEDAGÓGICA

LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

DAELCIO FERREIRA CAMPOS MENDONÇA

O Direito à Educação e a atuação do Sistema Judiciário e Extrajudiciário, em Irecê-BA (2012- 2013).

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação (FACED), Universidade Federal da Bahia (UFBA), como requisito para obtenção do grau de Doutor em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Couto Cunha

Salvador-BA

2013

L929 Mendonça, Daelcio Ferreira Campos.

O Direito à Educação e a atuação dos Sistema Judiciário e Extrajudiciário, em Irecê-BA (2012-2013 / Daelcio Ferreira Campos Mendonça. 2013.

223 f. : il

Orientadora: Profa. Dra. Maria Couto Cunha.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Educação, 2013.

1. Direito à Educação. 2. Sistema Judiciário. 3. Sistema Extrajudiciário. – I. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. II. Mendonça. Daelcio Ferreira Campos. III. Título.

CDU: 027.7

CDD: 027.7

TERMO DE APROVAÇÃO

Daelcio Ferreira Campos Mendonça

O Direito à Educação e a atuação do Sistema Judiciário e Extrajudiciário, em Irecê-BA (2012-2013).

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação (FACED), Universidade Federal da Bahia (UFBA), como requisito para obtenção do grau de Doutor em Educação, aprovada em ___ de _____ de ____

Banca Examinadora

Maria Couto Cunha – (Orientadora) _____
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Maria Elisabete Pereira dos Santos _____
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (IFCH/UNICAMP)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Katia Siqueira de Freitas _____
Doutora em Administração da Educação pela The Pennsylvania State University.
Universidade Católica do Salvador (UCSAL)

Alamo Pimentel _____
Doutor em Educação pela Universidade do Rio Grande do Sul (UFRG)
Universidade Federal de Alagoas (UFBA)

Penildon da Silva Filho _____
Doutor em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)



ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DOUTORADO DE
 DAELCIO FERREIRA CAMPOS MENDONÇA, NO
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO –
 MESTRADO E DOUTORADO DA UNIVERSIDADE
 FEDERAL DA BAHIA.

Aos treze dias do mês de dezembro do ano de dois mil e treze, às quatro e onze horas, reuniu-se no Auditório II, desta Faculdade de Educação, a Comissão Examinadora composta pelos Professores Doutores Maria Elisabete Pereira dos Santos, Katia Siqueira de Freitas, Álamo Gonçalves Pimentel, Penildon Silva Filho e por mim, Maria Couto Cunha, orientadora, para julgar o trabalho intitulado: O DIREITO À EDUCAÇÃO E A ATUAÇÃO DO SISTEMA JUDICIÁRIO E EXTRAJUDICIÁRIO EM IRECÊ-BA (2012/2013), de autoria de Daelcio Ferreira Campos Mendonça. Após arguição e discussão, a banca examinou, analisou e avaliou o referido trabalho, chegando a conclusão que este está aprovado. Nada mais havendo a ser tratado, esta Comissão Examinadora encerrou a reunião da qual eu lavrei a presente ATA, que após lida e actada conforme, vai assinada pelos presentes e encerrada por mim Maria Couto Cunha. Salvador, 13 de dezembro de 2013.

Banca examinadora:

- Prof. Dr. (a) Maria Elisabete Pereira dos Santos..... *Maria Elisabete Pereira dos Santos*
- Prof. Dr. (a) Katia Siqueira de Freitas..... *Katia Siqueira de Freitas*
- Prof. Dr. (a) Álamo Gonçalves Pimentel..... *Álamo Gonçalves Pimentel*
- Prof. Dr. (a) Penildon Silva Filho..... *Penildon Silva Filho*
- Prof. Dr. (a) Maria Couto Cunha..... *Maria Couto Cunha*

Daelcio S. O. Mendonça
seguir

Reitor
Delegado do Conselho de Ensino
Indicador de Qualidade de Ensino

Aos meus filhos, Melissa, Cindy, Lucas, Bruno,
Yan e minha companheira Nubia Paiva, por
estarem comigo sempre.

AGRADECIMENTOS

À Professora Maria Couto, pelo exemplo de Professora, Orientadora e amiga. Por todo o apoio e carinho.

À Equipe da Secretaria de Educação de Irecê, pelo carinho no recebimento e disponibilidade em disponibilizar informações.

Aos membros do Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho Tutelar (CT) e Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCE), de Irecê, pela disponibilidade de participar desta pesquisa.

À Professora Katia Siqueira de Freitas, mestra e amiga, sempre presente. Também por todas as contribuições realizadas no momento da Qualificação deste trabalho.

À Bete Silva, pelo ganho acadêmico na única oportunidade que tive de ser seu aluno, e pelas contribuições na Banca de Qualificação.

A Álamo Pimentel, por topar participar desta Banca. Mesmo de longe e com poucos contatos, o carinho é muito especial.

À Regina Fernandes, quem me encaminhou nas “primeiras letras”. Pessoa com quem espero sempre estar próximo.

A Eudes Oliveira Cunha, Cristiane dos Santos Brito e Michele Cemin, por compartilharem dificuldades e sucessos.

A toda a Equipe do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (NEPPE), da Linha de Pesquisa Política e Gestão da Educação, da FACED/UFBA.

Aos colegas das disciplinas da FACED, cúmplices da formação.

Enfim, a todas e todos que de alguma forma contribuíram para a realização desse trabalho.

É preciso aproximar o direito instituído, do direito vivido.

MENDONÇA, Daelcio Ferreira Campos. O Direito à Educação e as ações do Sistema Judiciário e Extrajudiciário, em Irecê-BA (20112-2013). 223 f. il. 2013. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 2013.

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo identificar e analisar a atuação do sistema judiciário e extrajudiciário com relação à garantia do direito das crianças e dos adolescentes à educação, no âmbito do Ensino Fundamental, no Município de Irecê-BA, entre 2012 e 2013. Partindo da apresentação do cenário que se constituiu o pano de fundo para as análises desenvolvidas ao longo do trabalho e dos motivos que levaram à escolha deste objeto de estudo, desenvolve uma revisão da legislação brasileira sobre o direito educacional, trazendo como foco a forma como este direito foi historicamente constituído nestas leis. Em seguida, aborda de forma detalhada os preceitos legais atuais que estruturam o direito à educação no Brasil, suas formas de garantia, contexto social, político e econômico. Trata ainda dos princípios fundantes relacionados à internacionalização e constitucionalização dos direitos fundamentais e humanos, destacando, dentre eles, o direito à educação. Analisa os conceitos em torno do surgimento e caráter dos direitos do homem, suas fases e dimensões e a atuação do Estado perante os avanços e conquistas nesta direção, particularizando a discussão sobre o contexto brasileiro. Em seguida, apresenta os resultados da pesquisa empírica, iniciando com a metodologia, de abordagem qualitativa, por meio de um Estudo de Caso, tendo como procedimentos básicos de coletas de dados a entrevista e o grupo focal. A análise dos dados, considerando as ações dos Sistemas Judiciário e Extrajudiciário e as categorias escolhidas, demonstra que este aparato institucional ainda não consegue cumprir com o papel de fiscalização e controle social diante da garantia do direito à educação.

Palavras-chave: Direito à Educação; Sistema Judiciário; Sistema Extrajudiciário.

ABSTRACT

This study aimed to identify and analyze the performance of the judiciary and extrajudiciary regarding the guarantee of the right of children and adolescents to education within the elementary school in the Municipality of Irecê - BA between 2012 and 2013 . Starting from the presentation of the scenario that formed the backdrop to the analyzes carried out during the work and the reasons that led to the choice of subject matter , develops a revision of Brazilian legislation on the right education , bringing focus to how this law has historically made these laws . Then discusses in detail the current legal provisions that structure the right to education in Brazil , warranty forms , social, political and economic . It also discusses the founding principles related to internationalization and constitutionalization of fundamental and human rights , highlighting , among them , the right to education . Analyzes the concepts surrounding the emergence and character of human rights , its phases and dimensions and performance of the State before the advances and achievements in this direction , an emphasis on the discussion of the Brazilian context . It then presents the results of empirical research , starting with the methodology of qualitative approach , through a case study , with the basic procedures of data collection and focus group interviews. This analysis, considering the actions of the judiciary and Systems Extrajudiciary and chosen categories, shows that this institutional apparatus still unable to fulfill the role of supervision and social control on the guarantee of the right to education.

Keywords: Right to Education; Judiciary System; Extrajudiciary System.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 A PROBLEMÁTICA	24
2. 1 OBJETIVOS	34
2.1.1 Geral	34
2.1.2 Específicos	34
3. O DIREITO À EDUCAÇÃO NO CENÁRIO DAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS BRASILEIRAS	36
3.1 A Constituição Federal de 1824	39
3.2 A Constituição Federal de 1891	42
3.3 A Constituição Federal de 1934	46
3.4 A Constituição Federal de 1937	51
3.5 A Constituição Federal de 1946	54
3.6 A Constituição Federal de 1967	56
4 A LEGISLAÇÃO ATUAL SOBRE O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL	61
4.1 Constituição Federal de 1988	61
4.2 As alterações no artigo 208 da Constituição Federal de 1988 promovidas pela Emenda Constitucional 59/2009.	64
4.3 Outras alterações na Constituição Federal de 1988 referentes à garantia do direito à educação.	69
4.4 O Estatuto da Criança e do Adolescente e o direito à educação	74
4.5 O direito à educação na Lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB, nº 9.394/96).	77
5 PRINCÍPIOS DO DIREITO À EDUCAÇÃO: APROXIMAÇÕES DA DISCUSSÃO NO ÂMBITO DOS CENÁRIOS INTERNACIONAL E NACIONAL	82
5. 1 A internacionalização e constitucionalização dos direitos fundamentais, humanos e educacionais.	82

5.2 Reflexões sobre o direito educacional: desdobramentos nacionais e internacionais.	87
6 METODOLOGIA	105
6.1 Concepções teóricas sobre Metodologia	105
6.2 A opção pela pesquisa qualitativa e o Estudo de Caso	107
6.3 O lócus da pesquisa e alguns dados sobre a situação educacional no município analisado	110
6.4 Etapas e definições para a pesquisa	124
6. 4 Caracterização dos Sistemas judiciário e extrajudiciário	125
a) O Sistema judiciário	126
b) O Sistema extrajudiciário	127
6.5 Os sujeitos da pesquisa e os instrumentos de coleta de dados	129
6.6 Alguns pressupostos para a coleta de dados	132
7. O SISTEMA JUDICIÁRIO E EXTRAJUDICIÁRIO E A DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE IRECÊ (2012/2013)	137
7.1 O Sistema Judiciário e a garantia do direito à educação	138
7.2 O Sistema Extrajudiciário e a garantia do direito à educação	165
8 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES	197
REFERÊNCIAS	
APÊNDICE	
A – Modelos de instrumentos de coleta de dados.	
ANEXOS	
A – Ficha de Acompanhamento de Aluno Infrequente (FICAI)	
B – Modelo de termo de consentimento livre e esclarecido.	

1 INTRODUÇÃO

Em meio às discussões sobre a votação e aprovação do texto final do próximo Plano Nacional de Educação (PNE), Projeto de Lei (PL) 08038/2010 que, a partir da data da sua promulgação, estará em vigor para o decênio 2011 a 2020, a efetivação da garantia do direito à educação¹ ainda é uma realidade distante, mesmo com os avanços – mais quantitativos que qualitativos – conquistados nas últimas décadas pela população brasileira. Assim, iniciamos o Século XXI com demandas e desafios diversos no que tange ao processo de aquisição do direito à educação. Estado e sociedade encontram-se imbricados nesta empreitada.

O novo PNE será o documento central na orientação das políticas públicas educacionais nacionais dos próximos anos e vem sendo discutido por entidades representativas do Governo e da sociedade civil. Este cenário coloca a garantia do direito educacional como um tema central nos debates nacionais.

Em torno da discussão, tanto sobre a aprovação do texto final do novo PNE, quanto no que concerne a sua implantação, entidades governamentais e não governamentais vêm estabelecendo debates constantes. Um dos exemplos foi a Conferência Nacional de Educação (CONAE-2010), instituída como um fórum de debate em defesa da educação nacional, e nesse sentido, se propôs a ser um espaço de luta pela garantia do direito à educação. Constituiu-se de um “espaço democrático aberto pelo Poder Público para que todos possam participar do

¹ Ao tratar de direito à educação, estamos nos reportando à educação escolar ou educação formal. Educação escolar é o processo de educação realizado em um sistema escolar de ensino, podendo ser desenvolvido em institutos e demais instituições legitimadas para exercê-la. O surgimento da educação escolar relaciona-se ao surgimento das escolas e das políticas educacionais exercidas pelo Estado. O conceito de educação escolar surge para distingui-la do processo de educação no sentido mais amplo, uma vez que este não ocorre, necessariamente, de forma institucionalizada. A distinção entre os termos surge da percepção de que a escola é espaço de transmissão de uma cultura específica, chamada de cultura escolar - possuindo uma arquitetura física, mobiliário, tempos, ritmos e práticas peculiares. Sobre esta questão, podemos consultar a literatura sobre educação formal e informal e não-formal, na necessidade de aprofundar sobre o assunto, em texto de Margareth Brandini Park e Renata Sieiro Fernandes, disponível em: http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/jornalPDF/ju367pag12.pdf. Além disso, a definição de direito à educação, para este estudo, é pautada nas ideias de que este direito corresponde a um conjunto de valores jurídico-políticos originados da dignidade inerente ao ser humano, pois atualizam as potencialidades essenciais ao ser humano (FERRAZ FILHO, ano, p. 51).

desenvolvimento da Educação Nacional” (CONAE, 2010). Durante o ano de 2013, municípios, estados, Distrito Federal e União tornam-se a organizar para a realização das Conferências Municipais, Regionais e Estaduais de Educação. Toda esta movimentação, do Estado e da sociedade brasileira, vai culminar na realização da II Conferência Nacional de Educação (CONAE-2014). Um dos eixos de discussão em todo o território nacional é a garantia do direito à educação.

A Associação Nacional de Política Educacional (ANPEd), assim como outras entidades ligadas à educação, vem participando efetivamente da mobilização para a discussão e aprovação do novo PNE e esteve ativa na organização da CONAE, representando entidades de pesquisas e estudos educacionais como: a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), a Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (ANPAE), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), Fórum dos Diretores das Faculdades de Educação (FORUMDIR). Vê-se, assim, a presença da sociedade civil² nos debates sobre os rumos da educação, especialmente no que concerne ao atendimento aos direitos constitucionais.

Deste modo, um dos objetivos da CONAE/2010 foi colocar em pauta o debate educacional, sobre o cumprimento do direito à educação desde a etapa infantil da Educação Básica até a Pós-Graduação, em todos os territórios e espaços institucionais – nas escolas, municípios, Distrito Federal, estados e no país, com a participação de estudantes, pais, profissionais da educação, gestores, agentes públicos e sociedade civil organizada de modo geral. Para se verificar o nível de participação democrática idealizada nesse citado evento, é importante lembrar que, em 2010, a Comissão Organizadora Nacional foi integrada por

² Apesar da importância do termo “sociedade civil” e do seu amplo uso na contemporaneidade, não há uma definição única capaz de agregar tudo o que se atribui ao conceito de sociedade civil (SIMIELLI, 2008, p. 58). Porém, nos interessam as ideias de Maria da Glória Gohn de que “já se tornou lugar-comum ouvirmos que a sociedade civil está se firmando no plano nacional e internacional, que ela é impulsionadora de inovações e mudanças” (GOHN, 2005, p. 9). Não é o propósito deste estudo se aprofundar nos contrapontos conceituais entre o que é “sociedade” e “sociedade civil”. Abordaremos as ações do que denominaremos de “Sistema Judiciário” e “Sistema Extrajudiciário”, entendendo que o primeiro está relacionado, direta ou indiretamente, aos órgãos oficiais de justiça e o segundo, quando houver referência às formas como a sociedade, através dos seus órgãos representativos, buscando a garantia dos direitos dos cidadãos. Contudo, tais conceitos serão mais bem definidos ao longo desta tese.

representantes das secretarias do Ministério da Educação, da Câmara e do Senado, do Conselho Nacional de Educação, dos representantes dos dirigentes estaduais, municipais e federais da educação e de representantes de todas as entidades que atuam direta ou indiretamente na área da educação. Os resultados dessa Conferência estão a serviço dos debates em desenvolvimento para a construção desse novo PNE. Assim, a agenda do direito à educação está sendo debatida e o PNE é um documento central neste quesito. Tal fator mostra a existência de movimentos diversos em favor da efetivação do direito à educação.

Também envolvida com a luta pela garantia do direito à educação, criada em 1999, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, neste início de século, é impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil com o objetivo de somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação no sentido de fazer valer o direito à educação, constitucionalmente estabelecido no Brasil. (CAMPANHAEDUCACAO, 2012)

Além disso, esta Campanha é fundadora e membro do comitê diretivo da Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (Clade). Esta Campanha também participou da fundação da Campanha Global pela Educação (CGE) e integra sua direção. Em outubro de 2007, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação recebeu do Congresso Nacional o prêmio Darcy Ribeiro, por sua bem-sucedida atuação de incidência política no processo de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) (www.campanhaeducacao.gov.br).

Com missão de atuar pela efetivação e ampliação dos direitos educacionais para que todas as pessoas tenham garantido seu direito a uma educação pública, gratuita e de qualidade no Brasil, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, constitui-se como uma rede que articula mais de 200 grupos e entidades distribuídas por todo o país, incluindo movimentos sociais, sindicatos, organizações não-governamentais nacionais e internacionais, fundações, grupos universitários, órgãos representativas dos docentes e servidores públicos, entidades estudantis, juvenis e comunitários. (www.campanhaeducacao.gov.br)

Outro exemplo em vigor de engajamento nessa luta é a Organização Não Governamental (ONG) “Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação”,

fundada em 1994, no contexto brasileiro. Esta ONG é definida como uma associação civil sem fins lucrativos e sua missão é promover direitos educativos, culturais e da juventude, tendo em vista a justiça social, a democracia participativa e o desenvolvimento sustentável. (www.acaoeducativa.org.br)

Em 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU), ao analisar os maiores problemas mundiais, estabeleceu os “8 Objetivos do Milênio” (ODM), adotados também pelo Brasil, e que devem ser atingidos por todos os países até 2015. Um destes objetivos de mudar o mundo, segundo a citada organização, é garantir “Educação Básica de qualidade para todos” (www.objetivosdomilenio.org.br).

Verifica-se, pois, uma série de iniciativas sociais no intuito de lutar pelo direito à educação no país. No caso do Estado da Bahia, articulado com a ONU e os Objetivos do Milênio, o Ministério Público Estadual (MPE) lançou, em 2008, o programa “O Ministério Público e os Objetivos do Milênio”. Para o desenvolvimento deste projeto, o mecanismo de atuação consiste em visitas de fiscalização às escolas municipais e estaduais e aos estabelecimentos de atendimento à saúde, onde os promotores de Justiça e representantes das instituições parceiras observam as condições estruturais, sanitárias e de prestação do serviço nos locais visitados, visando efetivar o direito da população à prestação de serviços públicos de qualidade nas áreas de saúde e educação. Este programa ganhou amplitude, sendo incluído no ‘Plano Estratégico 2011-2023’ do Ministério Público baiano, existindo um plano operacional para o seu fortalecimento e ampliação em todo o estado. (www.mp.ba.gov.br) Deve-se assinalar, no entanto, que tais ações se desenvolvem apenas em alguns municípios do Estado, mas demonstram a preocupação dos setores do governo em fiscalizar o cumprimento do dever dos poderes públicos em relação aos direitos dos cidadãos.

O Governo Federal lançou, em 2007, vinculado ao Plano de Aceleração do Crescimento da Educação (PAC-Educação), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE-Governo³) e, em seu âmbito, o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. Vale salientar, que este o Compromisso Todos pela

³ É normalmente chamado de PDE-Governo para evitar confundir com o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola).

Educação é iniciado por um movimento de empresários brasileiros e, posteriormente assumido como política educacional nacional. Para avaliar os resultados quantitativos educacionais do país, dentro desse último plano mencionado, é criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB⁴). O IDEB vem, a cada biênio⁵, aferindo os resultados quantitativos da educação escolar com uma pontuação que vai de 0 a 10. A meta é alcançar 6 (seis) pontos, até 2022, que é a média dos países desenvolvidos, na atualidade. São definidas também 5 (cinco) Metas, sendo a primeira: “Meta 1 - Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola” (milênio.mpba.mp.br). Importante destacar que, desde 2007, este movimento – o Todos Pela Educação – vem divulgando relatórios anuais denominados “De Olho nas Metas” para o acompanhamento dos indicadores educacionais do País sobre atendimento escolar à população de 4 a 17 anos, alfabetização, desempenho dos alunos no Ensino Fundamental e Médio conclusão dos estudos e financiamento da Educação (DE OLHO NAS METAS, 2012). Em potencial, pode ser um instrumento de fundamental importância – lembrando que são dados sistematizados a partir do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), articulado ao Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – quando da constatação de que o direito à educação deve ser garantido também por meio da construção e implementação de Políticas Públicas, que, por sua vez, precisam ser elaboradas a partir da realidade educacional diagnosticada.

Um outro movimento, também neste sentido, é a ideia da criação de uma Rede de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente (RDCA) que vem sendo articulada em São Paulo, Rio Grande do Sul e em outras cidades brasileiras. Esta proposta, que pretende ser política nacional, encontra sustentação teórica em um caderno lançado pela Secretaria de Desenvolvimento Humano, em 2010, denominado Rede de Proteção Social, articulado pela Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente (NECA), com o objetivo de redirecionar de forma radical as formas de atuação da Sociedade e do Poder Público na proteção dos direitos , sociais incluindo o direito à educação.

⁴ Ver Portal do IDEB, para consultar notas em: www.portalideb.com.br.

⁵ 2005, 2007 e 2011, 2013.

No contexto estadual da Bahia e inspirado no “Todos Pela Educação⁶” é criado o Todos Pela Escola, em 2011, que visa a “garantir a todos os estudantes da escola pública o direito de aprender” (www.sec.ba.gov.br). Este Programa é realizado por meio da formalização de um Pacto do Estado com os Municípios, na busca pela garantia do direito à educação para a população.

Ainda neste contexto foi instituído pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, pela Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012 os Arranjos para o Desenvolvimento da Educação (ADE’s)⁷ que é uma “forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico”. (Art. 2º). Um modelo de ADE’s⁸ é instituído ainda de forma embrionária no Recôncavo Baiano com objetivo de agrupar municípios “com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes, buscando trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da educação” (ARAÚJO, 2012, p. 518). O objetivo é regulamentar o Regime de Colaboração instituído pela Constituição Federal de 1988.

Vinculado ao debate sobre a garantia do direito à educação, é implantado o Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH), em 2009, que busca discutir os direitos sociais da população e ampliar o debate sobre a garantia dos direitos humanos.

Diante deste quadro, exemplificando e buscando de forma sintética descrever a mobilização em torno da busca pelo cumprimento do direito à

⁶ “A origem do Movimento Todos Pela Educação sucede e é inspirado no “Faça Parte”, cujos objetivos se assemelham aos do Todos Pela Educação, ou seja, pensar a melhoria da qualidade da educação nacional, através de programas e projetos relacionados à formação de professores, gestão eficiente, materiais didáticos etc. Movimento advindo do empresariado nacional e que o governo brasileiro encampou, formalmente, o “Todos Pela Educação” nasce em setembro de 2006 através de um esforço concentrado de seus associados em atuar mais diretamente em projetos educacionais” (MALINI, 2009).

⁷ Para efeito de diferenciação com outro acordo de cooperação também existente no Brasil e na Bahia, que são os Consórcios de Cooperação intermunicipais, vale esclarecer que “os arranjos podem contar com a participação de instituições privadas e não governamentais”. Já “os consórcios só podem ser aplicados entre entes federados públicos, o que exclui empresas, institutos e organizações não-governamentais” (ARAÚJO, 2012, p. 522, *nota de rodapé*).

⁸ O parecer que cria o ADE’s traz o argumento de que a utilização do plural “arranjos educacionais” deve-se ao fato de não ser apropriado existir um único modelo (ARAÚJO, 2012, p. 518).

educação, tomando estas situações como exemplos no caso brasileiro, podemos afirmar que existe uma relação direta entre a participação – observada nos exemplos anteriormente citados –, e conseqüentemente a democracia e o surgimento e efetivação dos direitos. A luta pela garantia do direito à educação é uma questão relacionada ao surgimento do Estado Democrático de Direito. Trata-se de uma conquista da humanidade, na medida em que abre leques para a esperança de justiça entre os povos. Pois, sem democracia não há justiça, além de que sem a presença da democracia não tem como haver cidadania – pautada em direitos e deveres – o que demonstra um entrelaçamento na configuração dos elementos que são traduzidos por esses conceitos.

Sobre o caráter da cidadania que postula o Estado⁹ moderno – um Estado democrático de direitos –, Rodrigues afirma que os direitos sociais e econômicos constituem um modelo de cidadania social e econômica, que é a nova dimensão da cidadania e que estes direitos devem ser equacionados a partir da ideia de justiça social, sob a lógica de princípios como os da solidariedade e da igualdade (RODRIGUES, 2010).

Ainda sobre a interdependência entre as garantias dos direitos fundamentais – como o direito à educação –, e o Sistema de Justiça em um Estado social de Direitos, Lima (2004, p. 4) afirma que nos momentos de abalos democráticos, a Justiça é uma das primeiras instituições afetadas. Exemplos disso, no caso da história do Brasil, foram as situações geradas pelo golpe militar de 1964, momento em que o Judiciário foi proibido de interferir nos assuntos do governo, quando foram aposentados juizes, compulsoriamente, terminando com as garantias de independência da magistratura.

Contudo, com o surgimento e fortalecimento dos reclamos da população, de forma organizada ou individual, no processo de abertura política do Brasil, redemocratização que ocorre a partir da década de 1980, principalmente, com a

⁹ Conforme reafirmação e detalhamento posterior, neste trabalho, o Estado moderno do qual estamos nos reportando, regido por uma Constituição, com seus três poderes – executivo, legislativo e judiciário – teoricamente equiparados, é invariavelmente baseado em ideais e princípios inter-relacionados: democracia, participação da população, cidadania e garantia de direitos.

promulgação da Constituição Federal de 1988¹⁰, a luta pelo direito à educação tomou força e forma, na medida em que o princípio da democracia na oferta da educação é instituído em lei (Art 206). Tudo isso é impulsionado, no caso do Estado da Bahia posteriormente com a instituição da Constituição Estadual de 1889 e, no caso do país, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, nº 9.394/96), com a criação de Conselhos e Colegiados, definindo algumas instâncias para a defesa dos direitos educacionais nos vários níveis governamentais e com a participação popular.

Tal realidade e ações exemplificadas demonstram que principalmente a partir do início do Século XXI as questões educacionais estão em pauta e são muitas as iniciativas, com sucesso ou não, que se relacionam com a garantia do direito educacional.

Assim, ao analisar a literatura pertinente sobre estas questões, constata-se que, apesar da ampliação do atendimento da demanda educacional, principalmente, no que se refere aos aspectos quantitativos, a efetivação do direito à educação e dos demais direitos sociais da população brasileira não vem sendo realizada a contento. Mesmo diante de relatados exemplos de buscas de intervenções do Estado e da sociedade em prol da garantia dos direitos sociais historicamente reivindicados, tal realidade se apresenta como desafiadora para os tempos atuais.

Conforme observado nas leituras sobre o assunto, são muitas as ações em prol dos direitos educacionais, sem que os resultados sejam satisfatórios. Para o futuro, muito ainda deve ser feito para mudar este quadro. Pois, a negação dos direitos do homem é uma dívida histórica. Trata-se de um processo longo de descaso dos poderes públicos, o que culminou em diversos embates e crises na sociedade.

A partir do contexto delineado, a pesquisa que empreendemos tem como objeto a identificação e análise do processo de garantia do direito à educação, no

¹⁰ Além de dialogar com o direito educacional pautado nas Constituições, detalharemos, ainda para este trabalho, as leis extraconstitucionais que tratam da garantia do direito educacional: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90).

âmbito do Ensino Fundamental, para crianças e adolescentes¹¹, decorrente das ações do sistema judiciário e extrajudiciário, no município de Irecê-BA, neste início de século como responsáveis institucionais pela vigilância desse direito.

Este objeto de estudo nasce também das vivências no percurso de nossa experiência profissional da área educação e, dessa forma, dos estudos e análises sobre a realidade educacional brasileira, durante os últimos anos. Estudar o direito à educação na legislação e como este processo ocorre na prática, em um município baiano, se faz instigante quando observadas as discrepâncias existentes entre os dados econômicos *versus* dados educacionais do país. Apesar de o Brasil ser considerado o país que se coloca como a sexta economia mundial, nos últimos anos e, por um lado, apresentar sinais aparentemente positivos de crescimento diante da crise financeira internacional: Produto Interno Bruto (PIB) de US\$ 2,7 trilhões; apreciáveis reservas em dólares, sistema financeiro sólido, menores taxas de desemprego, inflação relativamente sob controle, bom nível de consumo interno (SILVA, 2012), por outro lado, este cenário promissor compõe apenas um dos lados da moeda. O outro, em crise e sem muitos sinais de mudança demonstra um quadro sombrio, utilizando apenas alguns indicadores: 84^a posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), entre 187 países, e 53^o lugar no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), entre 65 países (www.clipping.educacional.com.br, em 14/07/2012)

Outro dado, segundo o autor acima citado, é que 30% dos alunos chegam à Universidade com conhecimentos insuficientes de português e matemática. Assim como, segundo previsões, com base em estudos estatísticos, dos 4 milhões de brasileiros que iniciam o ensino básico, 1,8 milhão desistirão da escola antes de concluir o nível médio. Deste modo, matrícula ou diploma de faculdade nunca terão o poder de sanar deficiências de conhecimentos acumuladas em doze anos de ensino básico de má qualidade (SILVA, 2012).

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico da Organização das Nações Unidas (OCDE) mostrou, com dados de 2012, que o Brasil foi “o segundo país que mais ampliou seu patamar de investimento em

¹¹ O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) considera Criança até os 12 anos incompletos e, adolescentes, dos 12 completos até os 18 anos (Lei nº 8.069/1990).

educação” (SILVA, 2012). Contudo, segundo este autor, “mesmo diante desse esforço, fruto da pressão das redes e entidades da sociedade civil” que tem levado a aprovar leis como a do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), a Emenda Constitucional (EC-59/2009), a qual devolveu mais de R\$ 11 bilhões à educação, assim como a lei do Piso Nacional dos Professores, “ainda somos um dos países que praticam as piores médias de custo-aluno ao ano” (SILVA, 2012). Podemos com alguma segurança afirmar que qualquer média de investimento no Brasil esconde infinitas desigualdades, principalmente, as regionais.

Desta forma, os dados exemplificados e a literatura consultada coadunam com a realidade cotidiana observada na experiência profissional do presente pesquisador que atua na área da educação: a) inicialmente, como Professor do Ensino Fundamental I, rede pública municipal de Ibititá-BA – Região de Irecê-BA, na qual será realizada a pesquisa –, entre os anos de 1998 e 2002. b) Em seguida, quando aprovado no vestibular da Universidade Federal da Bahia (UFBA), como aluno do curso de Pedagogia, o qual é concluído em 2005, prosseguindo, em seguida, seus estudos. c) Entre 2008 e 2010 como aluno do Mestrado em Educação, estudando a Gestão Pedagógica da Educação Municipal, terminando por ingressar no Doutorado, logo em seguida. Assim, entre 2002 e 2012, o autor vem observando, por meio de estudos e pesquisas, participando de Programas e Projetos vinculados à UFBA – como exemplo o Programa Gestão Participativa com Liderança em Educação (PGP-LIDERE) e outros, que os desafios na efetivação do direito social à educação prevista em lei no Brasil, amplamente, debatidos em diversos fóruns não têm sido superados. Atualmente, como Professor Assistente da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) e nas Disciplinas cursadas para o doutoramento, tal realidade vem sendo debatida com os seus colegas professores e com os alunos, o que o motiva a investigar o fenômeno em análise.

Com isto, pesquisas que têm como foco o atendimento ao direito educacional do cidadão podem contribuir para demonstrar o quanto o Governo, em todas as suas esferas, assim como a sociedade civil, necessitam envidar esforços no sentido de modificar o quadro acima mencionado.

Fazendo o recorte do que estamos denominando de garantia do direito à educação, foram definidas as seguintes categorias de análise básicas: a) garantia do acesso, considerando também o zelo pela chamada escolar; b) garantia da permanência. c) garantia de defesa do direito aos portadores de necessidades especiais. Complementarmente, abordaremos outras faces da garantia deste direito também inscritas na legislação, como: alimentação, transporte, material didático e assistência à saúde.

Tais categorias estão de acordo e foram extraídas da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, quando circunscrevem os itens que compõem a garantia do direito educacional.

A presente tese, portanto, se inscreve dentro da preocupação com a efetividade dos direitos assegurados por lei e expõe os resultados de pesquisa feita sobre o intento de analisar essa realidade. É composta de 8 (oito) capítulos: neste primeiro, buscamos apresentar um cenário que se constituiu o pano de fundo para as análises desenvolvidas ao longo do trabalho e os motivos que levaram à escolha por este objeto de estudo. No segundo capítulo, é apresentada a problemática da pesquisa, apontando para algumas reflexões sobre o direito à educação e trazendo alguns conceitos preliminares sobre a temática, além de expor os objetivos geral e específicos, da pesquisa.

No terceiro capítulo, foi feita uma revisão da legislação brasileira sobre o direito educacional, partindo da Constituição de 1824 até a Constituição Brasileira de 1967, trazendo como foco a forma como o direito à educação foi historicamente trabalhado nestas leis.

No quarto capítulo, abordamos de forma detalhada, por se constituir como base do nosso estudo, os preceitos legais atuais que estruturam o direito à educação no Brasil, suas formas de garantia, contexto social, político e econômico.

O quinto capítulo discorre sobre princípios fundantes relacionados à internacionalização e constitucionalização dos direitos fundamentais e humanos, sempre tentando situar o estabelecido sobre direito à educação. Além de trazer

alguns conceitos em torno do surgimento e caráter dos direitos do homem, suas fases e dimensões nos distintos contextos históricos e a atuação do Estado perante os avanços e conquistas nesta direção, particularizando a discussão sobre o contexto brasileiro.

No sexto capítulo, são expostos os princípios metodológicos utilizados na pesquisa, incluindo aí um breve panorama da situação educacional do município foco da pesquisa. No sétimo, são apresentados os resultados da pesquisa empírica, destacando-se as análises feitas sobre a atuação do Sistema Judiciário e Extrajudiciário na garantia do direito à educação. Complementa esta tese, o oitavo capítulo, com as considerações finais.

2 PROBLEMÁTICA DA PESQUISA

A histórica negação dos direitos do homem é um problema para todas as sociedades, apresentando-se como mais ou menos grave, dependendo do espaço/tempo no qual está situado. A degradação do ambiente, a concentração da população nos espaços urbanos, sem planejamento adequado e o poder destrutivo das armas são realidades diagnosticadas, mas sem nenhuma ação real potencialmente capaz de deter a intensificação gradual de tais problemas exemplificados que são, de fato, ameaças reais ao futuro da humanidade. Mesmo sendo possivelmente exageradas e catastróficas tais reflexões, não parece fácil encontrar argumentos suficientes para contrapor estas afirmações.

No entanto, ao dialogar sobre estas questões, discorrendo sobre a realidade explicitada, Norberto Bobbio (2004) fala sobre o que seria um sinal positivo:

a crescente importância atribuída, nos debates internacionais, entre homens de cultura e políticos, em seminários de estudos e em conferências governamentais, ao problema do reconhecimento dos direitos do homem (p. 46).

Dessa forma, Norberto Bobbio concorda que um regime político que reconheça e garanta o direito do homem pode ser um caminho possível na resolução ou amenização de grande parte dos problemas da humanidade. Contudo, é importante destacar que o problema do reconhecimento de tais direitos não tem sua gênese na atualidade. Trata-se de uma questão que remete ao nascimento da era moderna, com o surgimento do homem dotado de direitos e não só de deveres, como as leis de fundo religioso previam anteriormente. Trata-se do surgimento de uma “nova visão do homem: a do homem social¹², tendo como base o direito de cada um [...]” (RODRIGUES, 2010, p. 192).

¹² Este pressuposto tem por base Karl Marx, marco da valorização dos aspectos sociais da vida do homem (RODRIGUES, 2010). Além disso, pode-se afirmar que as bases para uma visão mais social dos direitos do homem podem ser encontradas no “Manifesto Comunista”.

Porém, vale observar que a primeira geração¹³ ou dimensão dos direitos é de cunho individualista, preocupada com a integridade física do homem, com a dignidade da pessoa humana e esta realidade se deve “especialmente, ao cristianismo (referindo-se à dignidade do homem), ao jusnaturalismo (que concebe os direitos como inatos) e ao iluminismo (quando aponta a necessidade de valorização do indivíduo perante o Estado)” (FIUZA, 2003, p. 159), questões estas que serão oportunamente aprofundadas em capítulo posterior desta tese.

A crise do sentido de humanidade causada pelos desastres das Guerras Mundiais do início do Século XX é um marco em que o problema da garantia dos Direitos do Homem sai das esferas locais e passa a ser uma questão internacional, sendo incluída em diversas constituições dos Estados-Nação em grande parte do mundo. O Pós-Guerra é também considerado como um marco na preocupação com a garantia do direito do homem.

De um modo geral, com o passar do tempo, fomos ampliando a necessidade de garantia dos direitos, de acordo com as demandas sociais de cada época. Do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à propriedade, à segurança jurídica – os primeiros direitos reconhecidos, proclamados e protegidos (HORTA, 1998, p. 6) –, dentre os direitos fundamentais, lutamos pela garantia do direito à educação, também considerado um direito difuso¹⁴ por seus atributos de indeterminação e indivisibilidade.

Como um direito social, o direito à educação nasce no bojo da garantia dos direitos humanos. Porém, vale ressaltar, a partir das afirmações de Horta (1998), que os direitos sociais de cidadania nascem em um processo complexo de íntima relação com as extremas transformações pelas quais passaram a sociedade.

Nas palavras de Bobbio,

¹³ Um detalhamento mais aprofundado sobre a geração dos direitos será feito em capítulos posteriores, por meio de outros autores, que versam sobre essa temática aqui abordada.

¹⁴ Segundo o Dicionário Acadêmico de Direito Acquaviva, de Marcus Cláudio, é direito difuso toda “prerrogativa jurídica cujos titulares são indeterminados, difusos. Um direito difuso é exercido por um e por todos, indistintamente, sendo seus maiores atributos a indeterminação e a indivisibilidade” (1999, p. 286).

A relação entre o nascimento e o crescimento dos direitos sociais, por um lado, e a transformação da sociedade, por outro, é inteiramente evidente. Prova disso é que as exigências dos direitos sociais tornaram-se tanto mais numerosas quanto mais rápida e profunda foi a transformação da sociedade. Cabe considerar, de resto, que as exigências que se concretizam na demanda de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser feitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico; e que, com relação a própria teoria são precisamente as exigências, imprevisíveis e inexecutáveis antes que essas transformações e inovações tivessem ocorrido. (BOBBIO, 2004, p. 73).

Encontramos ainda nos estudos de Arroyo (2008) e Oliveira (1998) que nos tempos atuais – final do Século XX a início do Século XXI –, em todos os Estatutos e Convenções sobre Direitos Humanos e Direitos da Infância e da Adolescência, aparece a educação como direito de todo ser humano, de toda criança e adolescente, sem condicionantes. Tal direito é hoje reconhecido como um dos direitos fundamentais do homem e é consagrado na legislação de praticamente todos os países.

A garantia do direito à educação acompanha o nascimento do Estado democrático de direito, no bojo de seu desenvolvimento e afirmação, numa parte cada vez mais ampla do mundo (BOBBIO, 2004, p. 46). Tais direitos, conforme afirmamos, vão se materializando nas Declarações dos Direitos do Homem e na migração dos princípios nelas assumidos para as Constituições dos Estados-Nação que assim se sucederam a partir de determinado tempo na história.

Ainda no que tange à expansão do direito à educação, encontramos em Bobbio a seguinte afirmação:

Não existe atualmente nenhuma carta de direito, para darmos um exemplo convincente, que não reconheça o direito à instrução – crescente, de resto, de sociedade para sociedade – primeiro, elementar, depois secundária e pouco a pouco até mesmo universitária. Não me consta que, nas mais conhecidas descrições do estado de natureza, esse direito fosse mencionado. A verdade é que esse direito não fora posto no estado de natureza porque não emergira na sociedade da época em que nasceram as doutrinas jurinaturalistas quando as exigências fundamentais que partiram daquelas sociedades para chegarem aos poderosos da terra eram precisamente exigências de liberdade em face das Igrejas e dos Estados e não ainda de outros bens, como o da instrução, que somente uma sociedade mais evoluída econômica e socialmente poderia expressar (2004, p. 74).

Na ementa dos direitos sociais, o direito à educação - um direito fundamental, pois está diretamente relacionado ao desenvolvimento individual, próprio à condição humana e ao desenvolvimento social, necessário – vem sendo discutido em seus amplos aspectos. Reafirmando o fato de que o direito à educação é consagrado na legislação de praticamente todos os países. Oliveira (2001) afirma que:

Ao longo dos últimos séculos, a educação tornou-se um dos requisitos para que os indivíduos tenham acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade, constituindo-se em condição necessária para se usufruir outros direitos constitutivos do estatuto da cidadania (p. 15).

Para além da perspectiva individual, este direito deve ser visto, sobretudo, de forma coletiva, tanto no que se refere à luta por sua consecução, quanto ao que importa do ponto de vista dos usuários a serem atendidos. Não se pode garantir um direito social atendendo apenas a uma minoria. Para a sua consecução são necessárias políticas educacionais amplamente direcionadas a toda à sociedade, além de ações do Estado que subsidiem estas políticas no oferecimento de instrumentos para alcançarem seus fins. Porém, como se trata de um dever do Estado, e, também, da família e da sociedade, os ideais de participação e democracia, necessariamente articulados à cidadania, devem estar presentes no contexto de busca pela garantia de tal direito.

Dessa forma, conforme já observado, o direito à educação está estritamente entrelaçado com os ideais de uma sociedade democrática, cuja participação e consequente cidadania devem ser exercidas. Isto, visto que a configuração do direito à educação expressa o momento histórico de democratização das sociedades, fator que demandou a assunção de compromissos com o alargamento dos direitos sociais para a população de modo geral, porém de forma gradativa e ainda insuficiente (FREIRAS e FERNANDES, 2011).

No entanto, existe um grande desafio no que se refere à efetivação dos direitos. Segundo Bobbio (2004),

O problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados. (p. 25)

Há, sem dúvida, uma distância muito grande entre o direito reconhecido e o direito garantido. Entretanto, a lei é um “instrumento viável de luta” (CURY, 2001, p. 247) e o direito à educação recebeu atenção especial no ordenamento legal brasileiro, permitindo na busca desse direito, conforme descrito nos estudos de Duarte (2004, 2007), proteção diferenciada, sendo erigido à característica de direito subjetivo para o ensino fundamental na Lei de Diretrizes e Bases de 1996. Sobre esta questão a autora explica que

o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo) (p.113).

Dessa forma, é dado, ao procurador do direito, ferramentas mais eficazes na busca da proteção do direito requerido. Assim, se por um lado, o Estado Democrático de Direitos perante a garantia do direito social à educação deve robustecer sua força e ampliar suas ações se tornando, de certa forma, um Estado Máximo¹⁵, a relação de jurisdicização advinda do nascimento da figura do direito subjetivo, minimiza o poder do Estado sob os indivíduos, regulando esta

¹⁵ Uma das tensões dialéticas apontadas por Boaventura de Sousa Santos no que tange à relação “Estado *versus* sociedade” ancora-se nesta função do primeiro mediante a garantia do direito educacional. Segundo o autor, enquanto a primeira geração dos direitos humanos (os direitos civis e políticos) foi concebida como uma luta da sociedade civil contra o Estado, considerado como o principal violador potencial dos direitos humanos, a segunda e terceira geração (os direitos económicos sociais e direitos culturais, de qualidade de vida, etc.) pressupõe que o Estado é o principal gestor dos direitos humanos (SANTOS, 1997, p.12-13).

relação em uma perspectiva democrática baseada na participação no poder, por parte da sociedade e na existência de um judiciário livre e ativo. Aqui, no lugar dos súditos atarefados de deveres e obrigações, está o cidadão detentor de direitos garantidos por lei (DUARTE, 2004).

Dessa forma, o *facultas agendi* – do latim, o poder de agir – fica, pelo menos em tese, democraticamente nas mãos, tanto do Estado, quanto do indivíduo, mediante o emprego de diversos *remedia juris* – do latim, instrumentos jurídicos. No ordenamento jurídico brasileiro, encontramos diversos *remedia juris* como ferramentas para a luta pela garantia do direito à educação: a ação popular, a ação civil pública, o mandato de injunção e o mandato de segurança coletivo (HORTA, 1998, OLIVEIRA, 2001)

A educação, erigida à característica de direito público subjetivo, faz ganhar fôlego a luta pela sua garantia. Contudo, para a sua consecução, não basta a outorga da legislação. Um dos fatores de entrave é que as leis são iguais para todos os cidadãos, mas estes não são iguais no trato com estas leis (SANTOS, 1989 *apud* HORTA, 1998). Existe também um distanciamento real entre a efetividade na garantia dos direitos humanos *versus* qualidade do seu enunciado normativo, já que a comunicação jurídica entre os dois “Brasis” fica comprometida pela desigualdade socioeconômica entre os que vivem acima e os que vegetam abaixo da linha da pobreza absoluta (COMPARATO, 1989 *apud* HORTA, 1998).

Além disto, o desconhecimento da população de modo geral relacionado à administração do judiciário provoca um grande distanciamento entre a população, de forma geral, e esse poder. Os moldes e funcionamento da administração da justiça, no Brasil, não fazem parte do cotidiano ou dos debates populares. Sobre isto, Santos assinala que os

Estudos revelam que a distância dos cidadãos em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estado social a que pertence e que essa distância tem como causas próximas não apenas fatores econômicos, mas também fatores sociais e culturais, ainda que uns e outros possam estar mais ou menos remotamente relacionados com as desigualdades econômicas. Pode mesmo avançar-se como hipótese de lei sociológica quanto mais caracterizadamente uma lei protege os interesses populares e emergentes, maior é a probabilidade de que ela não seja aplicada. Sendo assim, a luta democrática pelo direito deve ser, no nosso país, uma luta pela aplicação do direito

vigente, tanto quanto uma luta pela mudança do direito (SANTOS, 1989 apud HORTA, 1998, p.8).

Chauí (1995) resume alguns dos principais traços de nosso autoritarismo social, que por sua vez dificulta a relação necessária de busca do cidadão pela garantia dos seus direitos sociais. Considera que a sociedade brasileira se caracteriza pelos seguintes aspectos:

incapacidade para operar com o princípio liberal da igualdade jurídica e para lutar contra formas de opressão social e econômica; para os grandes, a lei é privilégio; para as camadas populares, repressão. A lei não consegue figurar o pólo público do poder e da regulação dos conflitos, nunca definindo direitos e deveres dos cidadãos. Por este motivo, as leis aparecem como inócuas, inúteis ou incompreensíveis, feitas para serem transgredidas e não para serem transformadas (ou transformadoras). O poder judiciário surge como distante, secreto, representante dos privilégios das oligarquias e não dos direitos da generalidade social (p. 75).

Para Chauí e Nogueira (2007) o cenário de luta pela garantia dos direitos sociais não se apresenta de forma positiva na medida em que

Quanto mais caminhamos para o século XXI, mais a sociedade despolitizou-se, entregou-se ao econômico, buscou refúgio no mercado e virou as costas para o Estado. Por essa via, os cidadãos passaram a desconfiar de seus políticos e de suas instituições, afastaram-se da política e viram a política ser reduzida a um amontoado de formas pragmáticas e incolores de gestão sistêmica (p. 219).

Contudo, a participação da sociedade civil, em um Estado Democrático de Direito, é de fundamental importância, no que tange à busca pela prática, tanto da consecução das bases legais existentes sobre o direito à educação, quanto na luta pelo aprimoramento das leis existentes sobre tal direito.

Sobre o campo de lutas que se estabelece com a inserção de direitos sociais como a educação na legislação, Cury (2001) afirma que

A lei não é e não deve ser um instrumento mecânico e linear de realização de ações, mas um instrumento em prol das buscas

pela igualdade de condições e de oportunidades que – estando em um contexto de desigualdades – necessariamente se encontra num campo de tensões, em um espaço de lutas. Ela é o primeiro passo ou um dos passos que antecedem o alcance de um objetivo de democratização, cidadania, elaboração de planos, vistos como mecanismos de gestão, de proposição de ações... Para novamente desembocar na necessidade de leis, regras que estão, ora favorável, dentro, influenciando o jogo, ora sendo destorcida pelo jogo. (p. 247)

Dessa forma, deve haver uma relação íntima entre o aperfeiçoamento das garantias dos direitos sociais, no caso, o direito à educação e a intervenção conjunta, por um lado, por meio do aprimoramento das ações cabíveis ao Estado e suas instâncias protetoras dos direitos, por outro, por meio da aproximação e aperfeiçoamento da participação democrática na luta social pela garantia do direito à educação.

Para Horta (1998), o fortalecimento da participação organizada – aqui compreende os Conselhos em todos os âmbitos, no nosso caso os Conselhos na esfera municipal – da sociedade civil na reivindicação do atendimento efetivo dos direitos sociais e o planejamento de políticas públicas na área social, por parte do Estado, perpassam pela ação da sociedade na perspectiva civil, democrática, demonstrando a ideia de articulação entre a assunção dos direitos e a democracia.

Assim, para a autora,

[...] o direito à educação só se concretizará quando o seu reconhecimento jurídico for acompanhado da vontade política dos Poderes Públicos no sentido de torná-lo efetivo e da capacidade da sociedade civil se organizar e se mobilizar para exigir o seu atendimento na justiça e nas ruas e praças, se necessário (p.10).

No caso do Brasil, existe um sistema de justiça formado por órgãos do Estado que tem a função de proteção dos direitos. De outra parte, a sociedade civil conta também com instâncias representativas da população que buscam o atendimento desses direitos. Ao primeiro, denominaremos de “sistema judiciário” e ao segundo, “sistema extrajudiciário”, os quais detalharemos mais adiante, principalmente, na metodologia da pesquisa.

Para o atendimento aos direitos à educação, a legislação estabelece as atribuições das esferas de poder com relação a sua oferta. O reordenamento da política educacional, impulsionado pela estrutura e funcionamento da educação, no Brasil, a partir da Constituição de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, nº 9.394.96), insere o Município como ente federado em pé de igualdade com a União, Estados e Distrito Federal para assumir algumas atribuições na oferta do ensino (com prioridade para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental). Desta forma, as municipalidades passam a assumir grande responsabilidade na garantia dos direitos à educação.

Assim, a partir das políticas adotadas nos anos 1990, inicia-se um processo de descentralização da educação e conseqüente municipalização do ensino – principalmente na etapa denominada de Fundamental da Educação Básica –, lembrando que, além da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, nº 9.394/96) e Constituição Federal de 1988, é a criação da política de fundos¹⁶ para a educação que impulsiona a municipalização da oferta do ensino, no início dos anos de 1990. A tutela da garantia do direito à educação, dessa forma, gradativamente passa a estar a cargo dos municípios que hoje são responsáveis por 11 dos 14 anos de ensino obrigatório (FREIRAS e FERNANDES, 2011, p. 556-557).

Além disso, a política de inserção das crianças de 6 (seis) anos no Ensino Fundamental (Lei nº 11.224/2006) e o aumento da extensão do ensino obrigatório, inserindo nessa faixa as crianças de 4 (quatro) a 6 (seis) anos (Emenda Constitucional nº 59 de 2009), colocam o município como principal responsável pelo atendimento à garantia do direito à educação de crianças e adolescentes, no Brasil.

Levando em consideração o entendimento e definição, para esta pesquisa, de que: a) o sistema judiciário é composto pelos Órgãos do Ministério Público por meio da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude; b) e o sistema extrajudiciário é composto pela organização da sociedade civil por meio do

¹⁶ Criação do FUNDEF pela Emenda Constitucional 14/1996 e, FUNDEB, Emenda Constitucional 56/2006.

Conselho Tutelar (CT), Conselho do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCE), Conselho Municipal de Educação (CME), pretende-se identificar e analisar de que forma o sistema judiciário e extrajudiciário vem agindo mediante a prerrogativa legal da garantia do direito à educação, no Ensino Fundamental, para crianças e adolescentes, em Irecê-BA, 2012/2013.

Não pretendemos com isto ignorar a Emenda Constitucional (BRASIL-EC, nº 59 de 2009), a qual amplia o nível obrigatório de ensino para toda a Educação Básica. Porém, trata-se de uma implementação gradativa, estabelecida pela Emenda, no artigo 6º, para completar em 2016, portanto, em processo no momento de execução desta pesquisa. Por isto, faremos o recorte do estudo para o Ensino Fundamental, nível de ensino que é direito público subjetivo desde a Constituição de 1988, tendo seus desdobramentos nas leis extraconstitucionais posteriores, já mencionadas neste trabalho. Mesmo se tratando de uma análise que tem como referência a etapa do Ensino Fundamental, trataremos apenas dos alunos com idade entre 6 (seis) a 14 (quatorze) anos, ou seja, crianças e adolescentes, não considerando a demanda de Educação de Jovens e Adultos (EJA), para fins deste recorte.

Para melhor sistematização da nossa problemática de pesquisa algumas questões são colocadas:

- Como as instâncias do Governo ligadas ao Sistema de Justiça, têm se instrumentalizado para intervir na garantia do direito à educação?
- Que ações estão sendo promovidas pelas instâncias do Governo responsáveis pela observância do direito à educação?
- Como a sociedade, por meio das entidades representativas, tem se estruturado e se organizado para exigir a garantia do direito à educação?
- Que ações a sociedade, por meio das entidades representativas, tem promovido para ter acesso a esse direito?

Diante de tais questões, levando em consideração as discussões suscitadas e a estrutura do sistema judiciário e do sistema extrajudiciário atual brasileiro, definidos para esta pesquisa, este projeto tem como objeto de estudo o

direito à educação, na sua etapa denominada Ensino Fundamental, e sua garantia, tomando como campo de análise aquele município e no período mencionado.

Vale lembrar que, para efeito desta pesquisa, como categorias de análise extraídas da Constituição de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, nº 9.394/96) e Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, observaremos a garantia do direito educacional como sinônimo de: a) garantia do acesso, considerando também o zelo pela chamada escolar; b) garantia da permanência. c) garantia de defesa do direito aos portadores de necessidades especiais. Complementarmente, abordaremos outras faces da garantia deste direito também inscritas na legislação, como: alimentação, transporte, material didático e assistência à saúde. Tudo isto, tendo como base as crianças e adolescentes, no Ensino Fundamental. Conforme já observado, a própria literatura aponta para o fato de que não basta somente instituímos leis. É preciso garantir a efetivação do direito à educação.

Para melhor sistematização das nossas intenções com a pesquisa apresentamos a seguir os seus objetivos.

2.1 Objetivos

2.1.1 Geral

Identificar e analisar a atuação do sistema judiciário e extrajudiciário com relação à garantia do direito das crianças e dos adolescentes à educação, no âmbito do Ensino Fundamental, no Município de Irecê-BA, entre 2012 e 2013.

2.1.2 Específicos

- Verificar como o Estado Brasileiro define os preceitos legais relativos à garantia do direito à educação.

- Identificar e analisar como as instâncias do Governo ligadas ao Sistema de Justiça têm se organizado no sentido de intervir na garantia do direito à educação.
- Verificar como os órgãos representativos da sociedade têm se estruturado e se organizado para exigir o direito à educação.
- Identificar e analisar as ações empreendidas pela sociedade, através de seus órgãos representativos, em prol da garantia do direito à educação.

Assim, pretendemos compreender de que forma o direito à educação tem sido garantido no Município de Irecê-BA, levando em conta a estruturação e atuações, por um lado, das instâncias do poder público (sistema judiciário) e, por outro, da sociedade (sistema extrajudiciário), em prol do cumprimento deste direito.

Para melhor delinear o campo de estudo, em seguida discorreremos sobre a legislação relacionada ao direito à educação, inserido nas Constituições Federais Brasileiras, partindo da primeira Constituição Federal de 1824 e culminando com a Constituição de 1967, texto que antecede a Carta Maior de 1988, em vigor atualmente e que será abordada em capítulo seguinte, juntamente com a análise das demais leis em vigor que retratam o direito à educação.

3 O DIREITO À EDUCAÇÃO NO CENÁRIO DAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS BRASILEIRAS.

Conforme já observado, dentre os direitos fundamentais do homem, o direito social à educação, tem seu nascimento e fortalecimento atrelado à passagem de um Estado absolutista, no qual à pessoa humana eram imputadas tão somente obrigações ou deveres, para o surgimento de um Estado Democrático de Direitos, que, por sua vez, se propõe a transformar o indivíduo em cidadão possuidor de direitos, além dos deveres. Desta forma, a ampliação dos direitos sociais, como o direito à educação, por exemplo, se dá como forma de legitimação da existência do Estado moderno, tal qual conhecemos hoje (TURA, 2001).

Tudo isto, entendendo que, por definição, uma Constituição corresponde à reunião de princípios supremos que definem os Órgãos supremos do Estado e suas mútuas relações e que, desta forma, trata-se de um instrumento de governo que legitima e limita o poder deste Estado (ENLOFT, 2010). Desta forma, o debate sobre a garantia dos direitos sociais, como o direito à educação perpassa pela ação estatal e o modelo de Estado vigente.

O direito à educação, apesar de sua grande importância, incorporou-se com grande atraso ao seletivo grupo dos direitos humanos (HORTA, 1998). Ao longo da história, este processo se mostrou lento, ambíguo e contraditório (HORTA, 1998; TURA, 2001). É válido ainda salientar que, ao mostrar a evolução da construção histórica do direito à educação, não perdemos de vista a dualidade jurídica existente em grande parte dos países: o direito escrito em leis e normas, e o direito de fato garantido¹⁷.

¹⁷ Porém, chamamos atenção para a seguinte reflexão: a discussão sobre a ampliação de direitos, ambígua e com idas e vindas, deve estar atrelada ao entendimento de que o constitucionalismo se opunha ideologicamente ao absolutismo. Logo, não se tratava de qualquer constitucionalismo que não nos moldes do liberalismo burguês, na época em que o Racionalismo é assumido como princípio básico. Além disso, a doutrina de um Positivismo Jurídico é mandatária neste período, doutrina esta em que a “lei” o “direito”

Nas palavras de Fábio Konder Comparato:

Em cada país há um direito oficial publicado, e há também um direito não oficial, encoberto aos olhares do exterior, e que regula os fatos atinentes à vida por assim dizer íntima da nação. (COMPARATO, 2009, p.8)

Tura (2001) traz explicações ainda sobre os contrassensos dentro do processo de inserção do direito à educação na legislação brasileira ao afirmar que

Pensar a educação como direito social, produzir normas jurídicas e ações políticas, que resultem em mudanças na realidade educacional, tem sido tarefa das elites – intelectuais, políticas e econômicas – circunscritas aos limites do ideário liberal (TURA, 2001, p.28).

Tal fator é observado mediante a realidade sobejamente criticada pela qual se dá a elaboração e instituição das primeiras leis nacionais. A independência do país se deu em um momento de grande necessidade de expansão dos mercados capitalistas mundiais. Problema que se impulsiona pelo atrelamento, na época, à Inglaterra, o que faz da nossa primeira constituição, uma lei descontextualizada já que se apoiava em ideais de outro continente (TURA, 2001).

É a partir das reais condições como se deu o processo de independência do Brasil e conseqüente reflexo no contexto que vai ser confeccionada a primeira constituição do Brasil. Comparato (2009, p. 9) relata que a Independência não surgiu de uma revolta do povo brasileiro contra o rei de Portugal, mas de uma rebelião do povo português contra o rei no Brasil. Assim, no famoso quadro de Pedro Américo do “Grito do Ipiranga”, o artista, sem o saber, simbolizou o nosso povo na figura daquele carreteiro à beira da estrada, pés descalços e torso nu, a contemplar, fascinado, a cena heroica, como a se perguntar qual o sentido de todo aquele aparato.

são observados como sinônimos. Desprovido assim de qualquer conteúdo ético e moral, o direito inserido nas constituições, nos moldes do Positivismo Jurídico, poderia “legalizar” qualquer ação humana por mais imoral e antiética possível, desde que objetivada em lei (COELHO, 2006). Assim, na época da primeira Constituição Brasileira, o que se exigia era um “regime liberal e constitucionalismo não era dar uma Constituição qualquer, mas sim uma Constituição liberal” (*ibid*, p. 68).

Estas contradições vão marcar todo o processo de desenvolvimento do País. Talvez por essa razão, o caráter imortal da célebre frase de Sérgio Buarque de Holanda “A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido” (Hollanda, 1936, p. 122, cf. também p. 153), pensamento explorado por Leopoldo Waizbort, em texto publicado na Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 26, nº 76, em 2011.

Uma das grandes contradições mencionadas reside no fato de conter na Constituição de 1824, no Art. 179, o parágrafo 13, quando fixa que “a lei é igual para todos”, como se isso fosse possível em um país de escravos, demonstrando assim quão referendada em outra organização social se encontrava a estruturação da primeira constituição do Brasil. Como réplica do que expôs Napoleão – não o corso, mas o ditador suíno de *Animal Farm*, de George Orwell – quando advertia: “todos os animais são iguais; alguns, porém, são mais iguais que os outros”.

Como retrata Machado de Assis em “O Espelho”, cada um de nós possui duas almas: uma exterior, que exibimos aos outros, e pela qual nos julgamos a nós mesmos, de fora para dentro; e outra interior, raramente exposta aos olhares externos, com a qual julgamos o mundo e a nós mesmos, de dentro para fora. E o é na forma como Comparato (2009) afirma: existem dois regimes jurídicos: o legal e o real.

Assim também o dissera Anísio Teixeira quando dizia sobre o ideal e o real e Paulo Freire falava do mundo das palavras e o mundo real. Esta dubiedade do sistema jurídico brasileiro deve ser considerada e debatida. Nas palavras de Fábio Konder Comparato, “em cada país há um direito oficial publicado, e há também um direito não oficial, encoberto aos olhares do exterior, e que regula os fatos atinentes à vida por assim dizer íntima da nação.” (COMPARATO, 2009, p.8). O autor assevera ainda que, tal qual em outros países, a exemplo da França e Estados Unidos revolucionários do Século XVIII, sempre existiram a Constituição legalmente aceita e divulgada e “uma Constituição não escrita, mas de incontestável vigência” (COMPARATO, 2009, p. 8).

Contudo, não se pode ignorar que a inserção e ampliação do aparato legal do direito à educação, no processo histórico brasileiro, demonstra o grau de importância dessa temática, na evolução da história do Brasil.

3.1 A Constituição Federal de 1824

São cento e sessenta e quatro anos o tempo que separa a primeira Constituição Brasileira – 1824 – da Carta Maior atual – 1988. Oliveira (1998), com uma visão positiva sobre o processo de aprimoramento das leis nacionais, fala sobre os avanços, no que se refere à garantia do direito à educação, no Brasil, no contexto das Constituições. O autor afirma que este direito, na última Carta Constitucional, promulgada em 1988, aprimora as letras das leis antecedentes ao detalhar e dar maior precisão à redação dos textos anteriores sobre o direito educacional.

A Constituição Imperial de 1824 contém poucas indicações sobre educação e tem o artigo 179 como o mais significativo, no qual está contido que

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. [...] XXXII. A Instrucção primaria, é gratuita a todos os Cidadãos (CF-1824, Art. 179).

Segundo Oliveira (2001), em termos de inserção na legislação, a “gratuidade da educação” tem caráter pioneiro, no Brasil. Todavia, durante todo o Império e durante a República Velha, o analfabetismo era uma realidade para quase a totalidade da população e assim sendo o governo não transformou a legislação em políticas públicas educacionais para a população.

Mesmo em se tratando de uma lei que traz em si um caráter de inovação – inserindo a gratuidade da educação primária como direito –, ao reservar esse direito apenas aos “cidadãos¹⁸” da época, representados por uma pequena

¹⁸ A qualificação do homem brasileiro como cidadão era baseada, no Brasil Império com sua Constituição de 1824, pela posse de terra. Com a proclamação da República e a consequente Constituição de 1891, o critério para a qualificação de cidadão foi ampliado e definido no título IV, Seção I – Das Qualidades do Cidadão Brasileiro ao definir que:

parcela da população, fazia dessa legislação, excludente. Para Romualdo Portela de Oliveira,

a restrição da concessão do direito à educação apenas aos cidadãos restringia a sua abrangência, pois a maioria da população era constituída por escravos. Essa situação, de exclusão da maioria do acesso à escola, se manteria por todo o período imperial (OLIVEIRA, 2001, p. 17).

O ideário liberal, exportado do Velho Mundo, interferia diretamente na manutenção da exclusão social, na medida em que ditava os moldes da política social e econômica do País. Para TURA, o ideal do mínimo de intervenção do poder político para possibilitar o máximo de liberdade das ações individuais, que serviu de modelo à Constituição brasileira outorgada em 1824, “é o legado do Estado Liberal (2001, p. 30)”. Um dos problemas para a construção e execução de políticas públicas que visassem a garantir os direitos sociais, neste caso o direito à educação era o fato de que o Estado, no período Imperial – lembrando que tais características ainda prevalecem até os dias de hoje (2013) – estava estruturado para atender aos interesses econômicos, sociais e políticos dos “estamentos senhoriais”.

Nas palavras de Florestan Fernandes (2002, p. 154), se por um lado o Estado nacional independente era liberal nos fundamentos formais, ou seja, no papel de defesa dos direitos fundamentais do “cidadão”, na forma de organização política da sociedade e no funcionamento da ordem social e, nesse sentido, complementa o autor, este Estado era “democrático e moderno”. Por outro lado, ou seja, na prática, como ensina Pires (2012), este mesmo Estado era instrumento da dominação patrimonialista ao nível político. É nesse contexto que se formula pela primeira vez no Brasil o direito à educação.

Mesmo com tal cenário nacional delineado, vão tomando força as necessidades de mudança na estrutura do Estado e na sociedade, pois o mundo passava por transformações que foram de alguma forma pressionando para mudanças estruturais em nossa sociedade. Assim, seguindo o movimento de ampliação dos direitos, inicialmente os civis e políticos e em seguida os sociais, o

“não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados: 1 - Os mendigos. 2 - Os analfabetos. (MENEZES, 2011, p. 21)

direito à educação toma ímpeto no pensamento sobre o desenvolvimento das sociedades, tanto na realidade brasileira, quanto no mundo ocidental. Para Tura (2001), na segunda metade do século XIX os economistas passaram a reconhecer as vantagens da educação escolar, por isso “o direito à educação é inserido entre os direitos civis e políticos” (p. 30). Contudo, a educação, mesmo tendo função positiva na visão dos economistas, não teve força suficiente para garantir um espaço específico na legislação.

Um fato que chama a atenção é a opção pela palavra “instrução” ao invés de “educação” o que pode ser lida como um esvaziamento ou simplificação dos objetivos e ações no exercício da garantia de tal direito. Instrução, nesse contexto legal, é sinônimo de “atividade que se restringia ao ensino das primeiras letras, aos rudimentos do cálculo matemático e de ‘conhecimentos gerais’ de História, Geografia e Moral” (TURA, 2001, p. 30).

Outro fato que demonstra a isenção da União, no que se refere à garantia do direito social à educação nesse período, no Brasil, produto do pensamento liberal, é o modelo de descentralização político-administrativo adotado. Marco na descentralização da educação, o Ato Adicional à Constituição de 1824, editado em 1834, transformava os Conselhos Provinciais em Assembleias Legislativas Provinciais, dando-lhes competência para legislar sobre a instrução pública, com a intenção de descentralizar¹⁹ a administração da educação, no Brasil. Assim, “ao Governo Central cabia a educação das elites e às Províncias a educação do povo em geral” (p. 30). Tal fato reforça o movimento político em que o Governo se

¹⁹ A descentralização e municipalização do ensino primário – como de outras funções do Estado – se fazem sem muita oposição. Menezes (2011), relata o excesso de atribuições que se estava dando aos municípios, sem uma correspondente distribuição de recursos, já que na divisão de impostos entre Províncias/Municípios não foi bem gerenciada, deixando os Municípios com poucos recursos financeiros, de sorte que o município entre nós [neste período] era uma instituição que só existia no papel. Assim, quando tratou de organizar o Município, a comissão deu-lhe encargos e atribuições tais que só as municipalidades dispondendo de muitos recursos poderiam desempenhar tais atribuições. A autora chamou a atenção para o questionamento da época: Onde irão os municípios fazer receita? A sua autonomia, portanto, ficará no papel e eles continuarão a fazer a ridícula figura que tem feito até hoje, ressaltou. Se não tomarmos outro caminho quando tratarmos das municipalidades, não vale a pena conferir-lhes tantos direitos, encargos e atribuições. (MENEZES, 2011). Referencia encontrada também em: Bahia, Assembléia Legislativa. Anais da Assembléia Constituinte do Estado da Bahia de 1891. Salvador, [1892]. Encontrados na Biblioteca da Fundação Clemente Mariani.

isenta da educação da classe trabalhadora (TURA, 2001, p. 30 apud PAIVA, 1987).

Trata-se de um período em que a educação elementar dos filhos das elites era dada por preceptores ou pelas escolas católicas. Já o ensino público, nos moldes da instrução, definida acima, era concedida para as camadas populares da sociedade, demonstrando o descaso do Estado em relação à garantia da educação da classe trabalhadora (TURA, 2001, p. 30). Dessa forma, “A educação elementar gratuita se configurou, desde então, como uma educação para os pobres, uma educação de segunda categoria. Por esta razão, não é de se admirar que o cumprimento da determinação legal tenha sido extremamente precário” (ibid, p. 31).

Isto pode ser demonstrado quando, na exposição de Paris de 1867, o Brasil apresentou dados da matrícula de alunos nas escolas elementares – particulares e públicas – que mostravam não se atender nem 9% da população escolar, sendo que estes se referiam apenas aos habitantes livres (TURA, 2001, p. 31). Para Marchand (2007), efetivamente, a Constituição de 1824 não traz nenhum dispositivo referente à obrigatoriedade para a educação em nenhum dos níveis.

3.2 A Constituição Federal de 1891

Se o contexto da primeira Constituição brasileira, ainda no Império, as discussões e debates sobre os direitos sociais, no caso o direito à educação, eram insipientes e baseados no ideário liberal que se consolidavam no Velho Mundo, a segunda Constituição Federal Nacional, a primeira do Brasil República, emerge num contexto diferenciado. Para Menezes (2011)

A proclamação da república, em 1889, culmina um processo de transformação da sociedade e estado brasileiros, do qual faz parte o movimento pela extinção da escravidão – o qual atingiu um crescendo a partir de 1880 (p. 17).

Mesmo continuando a ser uma economia agroexportadora numa sociedade predominantemente rural, a Proclamação da República trouxe algumas mudanças

ligadas a um incipiente crescimento da indústria nacional concomitante com a crise das bases da economia agrária advinda da abolição da escravatura TURA (2001).

Porém, continua a ser os ideais liberais o motor da estruturação da sociedade brasileira e dos direitos garantidos à população, na proclamação da República. Do mesmo modo, a Igreja Católica vê-se abalada por um sistema educacional republicano de bases laicas, já que a Constituição de 1891 consolida a laicidade da educação e a separação formal entre Igreja e Estado. (MENEZES, 2011; TURA, 2001). Com efeito, uma das principais mudanças advindas da fase republicana no que se refere ao direito à educação se deu, em grande parte, à alteração do regime monárquico para o regime republicano que trouxe a ruptura do Estado com a Igreja. Como consequência, a educação deixou de ser função preponderante daquela instituição, passando posteriormente a responsabilidade para a família e para os próprios professores (PIRES, 2012, p. 67).

Assim, imersa em um debate sobre a formação da “nação brasileira” e a incorporação, nela, de todos os moradores do Brasil (MENEZES, 2011. p. 18) nasce a segunda Constituição Federal brasileira, promulgada em 1891. Dessa forma,

a República foi proclamada num momento de expansão da social-democracia e de ampliação dos direitos [...] [...] entretanto, a hegemonia de uma visão individualista do liberalismo determinou a derrota das poucas emendas que propuseram o ensino obrigatório na Constituinte de 1891 (OLIVEIRA, 2001, p. 17).

Na época – últimas décadas do Século XIX –, o debate sobre a obrigatoriedade e gratuidade do ensino perdeu força devido aos princípios liberais (MARCHAND, 2007), para os quais “a individualidade é uma conquista progressiva do indivíduo que desenvolve progressiva e esforçadamente a sua ‘virtus’.” (CURY, 1992 *apud* OLIVEIRA, 2001, p. 17-18). Dessa forma, nada foi escrito sobre a obrigatoriedade escolar, na Constituição de 1891 (MARCHAND, 2007). A omissão dos constituintes sobre a obrigatoriedade e gratuidade do

ensino pode ser explicada, ao menos no que se refere à gratuidade, pelo princípio federativo²⁰ (*ibidem*).

Segundo Oliveira,

Mesmo não tendo sido consagrada no texto federal, a garantia do direito à educação não era matéria estranha ao debate educacional, de modo que, ao longo da República Velha, torna-se hegemônica a ideia de se garantir a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, o ensino fundamental da época (2001, p. 18)

É necessário ressaltar que se trata de um período em que, no Brasil, “80% da população era sabidamente analfabeta” (MENEZES, 2011, p. 18) e a pressão, tanto interna quanto externa, pela expansão dos mercados impulsionava as mudanças da época. Somam-se a esse fator, as reformas implantadas no que se refere aos direitos civis e políticos. Isso motivava a discussão sobre as novas “condições de ingresso à cidadania”, baseada no poder do voto que vai ser alterado com a discussão da Reforma Eleitoral.

O direito à educação, se por um lado, é negado mesmo na forma da lei federal²¹, sua importância é crucial no transcorrer das reformas, na medida em que estar alfabetizado passa a ser condição *sine qua non* para obter o direito e exercer o dever do voto. Porém, tal condição fatalmente se tornaria um mecanismo de exclusão social à cidadania na medida em que, “adotava-se a educação como funil seletivo para ser eleitor” (MENEZES, 2011, p. 18-19).

Nesse contexto, insere-se, na Constituição de 1891, a educação – como na Constituição anterior – junto à Declaração dos Direitos do Cidadão, no artigo 72, no qual determina o direito à propriedade, à liberdade e a segurança individual.

²⁰ “Este movimento pela Federação que então se personificava, vindo das lutas pela redução do poder central desde o período da Regência [...] [...] era, no momento da República uma das principais reivindicações. Suponha-se então que a estadualização, a descentralização das ações do Estado garantiria a sua maior efetividade e maior democratização” (MENEZES, 2011, p. 19).

²¹ A partir de meados do século e, em especial, a partir de 1870 com a criação do Partido Republicano, a visão liberal e, também, positivista, da necessidade do controle sobre o Estado pela sociedade se consolidava. Com a proclamação da República se vai criar um novo Estado Brasileiro, federativo, leigo e republicano – mas controlado por uma minoria letrada e, mais que nunca, sob o controle das oligarquias e dos coronéis locais (MENEZES, 2011, p. 19, *nota de pé de página*).

Dessa forma, “a educação faz parte, então, do conjunto de direitos e liberdades individuais, que inclui a livre manifestação do pensamento (parágrafo 12), assim como o livre exercício de qualquer profissão ‘moral, intelectual e industrial’” (parágrafo 24) (TURA, 2001, p. 32).

Nesse período, ganhou preeminência a liberdade de ensino. Na Carta Maior de 1891, no artigo 35, fica estabelecido que ao Congresso cabe: “animar, no país, o desenvolvimento das letras, artes e ciências [...] sem privilégios que tolham a ação dos governos locais” [...] e “criar instituições de ensino superior e secundários nos estados e prover a instrução pública do Distrito Federal (BRASIL, 1891)

Manteve-se nesta Constituição a incumbência das províncias no provimento da “instrução pública”. Para TURA (2001), até o final do século XIX, apesar de algumas mudanças, de forma geral, não houve mudanças bruscas na educação e na sociedade em geral (p. 32).

Contudo, na época, assiste-se, no contexto mundial, um movimento no campo político, devido ao aumento da exclusão social e das crises do sistema vigente, em prol de alterações no pensamento capitalista liberal de organização das funções do Estado. Assim, paralelo ao pensamento liberal, surge o ideário socialista que vislumbra no exercício radical da democracia o caminho para o fim do liberalismo (TURA, 2001, p. 32). As tensões sociais tomavam forças em um período de profundas alterações no campo econômico, tanto nos países com economias consolidadas, como nos países emergentes, que de certa forma, se tornavam espaços de implantação dos pensamentos econômicos e sociais do Velho Mundo.

A lógica de utilização dos operários pela burguesia seguia regras parecidas ao período em que a burguesia se utilizou dos servos contra a nobreza em prol da implantação do pensamento liberal e da política de enfraquecimento do poder do Estado sobre a economia. Tais questões são propriamente descritas por Engels, quando discorre sobre os movimentos dos operários e por Marx, ao relatar sobre a utilização dos trabalhadores pela burguesia na tentativa de impor a sua dinâmica no desenvolvimento das sociedades. Nesse contexto, na entrada do Século XX, ocorrem embates sociais na Europa pela garantia dos direitos,

especialmente, o direito popular pelo exercício do poder político. Nasce, assim, na Alemanha de 1866, o que seria o ideário do sufrágio universal – ampliação do voto para as camadas populares. Tais crises fazem emergir a necessidade de maior intervenção do Estado nas políticas sociais e conseqüentemente na garantia dos direitos da população, como o direito à educação.

Não seria desnecessário lembrar que, no Brasil, entre os anos de 1889, quando ocorre a Proclamação da República, e 1930, marco do início da Era Vargas, o país foi governado por uma elite, formada por grandes proprietários rurais e pecuaristas – conhecidos como coronéis. Os interesses sociais de grande parte da população foram deixados de lado, na medida em que a política era feita para garantir os interesses políticos e econômicos desta oligarquia. Assim, o contexto faz enfraquecer a busca pela garantia do direito à educação.

3.3 A Constituição Federal de 1934

Contudo, o século XX entra com ares de mudanças e a Revolução de 30 interfere diretamente na consecução da Constituição de 1934. Vale salientar que a reorganização do sistema de educação brasileiro, após a República, sofre influxo de duas discussões básicas que interferem na própria concepção do Estado brasileiro e sua relação com os direitos sociais, como o direito de todos à educação. As duas discussões estão estritamente relacionadas com o primeiro ideário da Revolução Francesa, a liberdade: a) O federalismo – com a conseqüente autonomia dos Estados-membros nascentes e b) a questão do estabelecimento de controles sobre a influência do Estado na vida dos indivíduos – portanto, sua liberdade de credo, de educação e de exercício profissional (MENEZES, 2011, p. 19).

No contexto mundial, muitas mudanças ocorrem também no pensamento liberal. Mas, o que vinha a se tornar o epicentro das transformações é a tensão gerada entre as diferentes nações na luta pela hegemonia econômica, o que culminou nos desastres das duas Guerras Mundiais e na instalação de regimes totalitários, principalmente, em países periféricos, onde a organização política

moderna era recente. (TURA, 2001) Tudo isso, segundo TURA (2001), tornou necessário repensar os elementos fundante do liberalismo, como os alcances das funções do Estado, com seu papel na regulação da economia capitalista. Surge o pensamento econômico, dentro da filosofia liberal e democrática, baseado na ideia do Estado em condições privilegiadas de ação e papel determinante na ordem econômica e social. Tais alterações, dentro do que tem sido considerada a maior crise do sistema capitalista, criam-se as bases do Estado do Bem-Estar Social que está relacionado com a busca da conciliação entre as questões econômicas e sociais²².

Surgem os mecanismos de distribuição de renda, as políticas de previdência social e o fortalecimento das políticas de garantia dos direitos sociais. O contexto da garantia de direitos, como podemos observar, está estritamente relacionado também com as questões políticas e econômicas. O pós-guerra, conforme já afirmado, faz emergir a necessidade de revisão dos moldes capitalistas de regulação da economia nos países centrais. Tais mudanças eram baseadas em três princípios básicos:

uma legislação social referente ao salário mínimo e à consolidação de leis trabalhistas; a adoção de um 'Estado Previdência', que permitisse ao cidadão enfrentar o desemprego, a doença e a aposentadoria sem deixar de ser consumidor; uma moeda de crédito emitida pelos bancos privados de acordo com as necessidades da economia sob controle de bancos centrais, regulados pelo Estado (LIPIETZ, 1991 *apud* TURA, 2001 p. 34).

Nesse contexto, os moldes do Estado do Bem-Estar Social, o *Welfare State*, trouxeram a questão do planejamento para a economia capitalista, fortalecendo a tecnocracia e, ao mesmo tempo, ampliando o espaço dos direitos sociais mediante os direitos políticos e civis já conquistados. Porém, isso fez com que “os consumidores, apoiados na tranquilidade do Estado do Bem-Estar Social” se despolitizassem (TURA, 2001, p. 34).

²² Nesse contexto, para fugir do que seria a principal crise capitalista, até então, surge o New Deal – Plano econômico em que o Estado tem o pleno poder de intervenção na economia, além de buscar conciliar questões econômicas com as sociais, criado no Governo Roosevelt (1932), nos Estados Unidos.

No Brasil, que não se incluía diretamente neste cenário, mas que foi influenciado por ele, o aumento da população, o crescimento dos centros urbanos, o desenvolvimento da indústria e dos serviços, fizeram emergir o aumento pela demanda por educação. Trata-se de um período de crescimento da industrialização, da urbanização e da acumulação de capital. Tais mudanças ocorridas já nos anos de 1930 e 1940 causam repercussões no campo da educação.

Tal contexto fez surgir um conjunto de noções e pressupostos, que desenvolvidos naquele contexto, reafirma algumas “verdades evidentes”, independente da ideologia defendida (MARCHAND, 2007, p. 86). Pode-se assim descrever tais pressupostos como, segundo este autor: a) o sistema educacional do país tem de ser unificado seguindo um mesmo modelo de Norte a Sul; b) o ensino em línguas maternas que não o português é um mal a ser evitado; c) cabe ao governo regular, controlar e fiscalizar a educação em todos os seus níveis; d) todas as profissões devem ser reguladas por lei, com monopólios ocupacionais estabelecidos para cada uma delas; e) para cada profissão deve haver um tipo de escola profissional, e vice-versa; e) ao Estado cabe não só o financiamento da educação pública, como também o subsídio à educação privada; f) a cura dos problemas de ineficiência, má qualidade de ensino, desperdício de recursos etc., reside sempre e necessariamente em melhores leis, melhor planejamento, mas fiscalização, controle (SCHWARTZMAN, 2000 *apud* MARCHAND 2007, p 86, *citação*).

A promessa de modernização advinda da Revolução de 30, no Brasil, consolida uma perspectiva que atribui um papel central à educação²³, como fator fundante na construção da nacionalidade brasileira (OLIVEIRA, 2001). Tal fator se reflete na criação do Ministério da Educação e Saúde e na “estruturação de um

²³ Vale salientar que “de 1890 a 1920 [...] o Poder Público se interessa apenas pela manutenção de estabelecimentos-padrão que serviam de modelo para as demais escolas secundárias do país. Com a preocupação restrita de preservar a qualidade de ensino, não atendendo às sugestões republicanas sobre uma ampliação das oportunidades de curso ginásial, curso seriado. A União [...] limita-se a conservar, na Capital da República, o Ginásio Nacional, isto é, o Colégio Pedro II, com seu internato e externato” (NAGLE, 2001 *apud* MARCHAND, 2007, *nota de pé de página*).

Sistema Nacional de Ensino”, centrado e articulado com os interesses políticos do governo.

A Constituinte de 1933-34 definiu os marcos legais dessa institucionalização, sendo, por isso, palco de acirrada disputa. Inspirada na Constituição Alemã de 1919, a chamada Constituição de Weimar, e na Constituição Espanhola de 1931, a Constituição de 1934 incorporou os direitos sociais aos direitos do cidadão (OLIVEIRA, 2001, p. 18).

Depois de longos anos em que a Igreja Católica detinha o poder sobre os ideários da educação, a Constituição de 1934 promove essa ruptura. Segundo Oliveira (2001), apesar de o ideário liberal da Escola Nova ter sofrido algumas derrotas, o texto final da Constituição de 1934 apresentou inúmeras inovações em relação às anteriores. Foi inaugurada a formulação de um capítulo exclusivo à educação, com 11 artigos e tratou-se de temas que seriam incorporados às Constituições posteriores, como, por exemplo, a incorporação dos direitos sociais como direitos dos cidadãos.

No Artigo 149, o texto estabelece que

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 (BRASIL, 1934).

Um dos debates bastante acirrados na época estava relacionado à tutela principal no provimento do direito à educação, se de responsabilidade prioritária da família ou do Estado. Este debate estava a cargo, de um lado dos Católicos, do outro dos liberais envolvidos nas propostas de reforma.

Para os católicos, a família teria a primazia de escolher que tipo de educação daria para os seus filhos. Nesse caso, ao Estado caberia oportunizar, dando condições para a sua efetivação e não a promover diretamente. Porém, dessa forma, “abria-se o precedente para a injeção de subsídio público à escola particular” (FLOUQUIÉ, 1957 *apud* OLIVEIRA, 2001).

Para a posição defendida pelos liberais, a primazia cabia ao Estado, em um entendimento que culminaria com a concretização do ideário de uma escola

pública para todos. Assim, a escola pública seria uma opção a mais da família, sem erário público destinado para tal fim.

Como as leis são definidas por detalhes e o contexto de uma época é sempre fundamental na definição do texto legal, é necessária uma análise mais aprofundada no que se referem às opções pelos termos a serem formalizados nas leis. Segundo Oliveira (2001) para além do texto legal, o importante é perceber o significado dado aos termos no contexto do debate da época e as consequências que se tiram das diferentes formulações (p. 19).

No que seria o primeiro capítulo em uma Constituição Brasileira a tratar especificamente da educação, fica disposto o princípio da educação para todos e declarado, dentre as competências da União na definição de normas a serem obedecidas, a elaboração do Plano Nacional de Educação, da seguinte forma:

Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e e, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

- a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos;
- b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível. (BRASIL, 1934)

Para Oliveira (2001), estes incisos explicitam a influência do ideário dos Pioneiros de 1932, notável na oficialização da garantia do direito à frequência do ensino primário integral extensivo aos adultos, “até hoje polêmica” (p. 18). Outro ponto a considerar é o acréscimo da palavra “frequência” à concessão do direito: única em nossa história. Em seguida, a palavra frequência é substituída por matrícula (*ibidem*).

Outra questão que chama a atenção é a introdução da palavra “integral”, que para Oliveira (2001) não é casual. Tal pressuposto se justifica pelas estatísticas apresentadas por Teixeira de Freitas (1937 e 1947), que “parece procurar garantir a totalidade das séries do ensino primário, pois esta não era a regra” p.18.

Segundo Oliveira (2001, p. 19), “mesmo tendo vigorado por pouco mais de três anos, a Constituição de 1934 é uma referência fundamental. As polaridades e opções políticas que lá afloram são centrais nos debates constitucionais até os dias de hoje” (p. 19). Dessa forma, esta Constituição se tornou um marco na conquista do direito à educação, no Brasil (MARCHAND, 2007; OLIVEIRA, 2001; TURA, 2001; CURY, 2001).

3.4 A Constituição Federal de 1937

Inspirada no texto Constitucional Polonês – por isso conhecida como a polaca – a Constituição de 1937, decorrente do golpe de 10 de novembro do mesmo ano e decretada por Getúlio Vargas e redigida por Francisco Campos, primeiro ministro da educação após 1930, representa um retrocesso para muitas das conquistas estabelecidas na Constituição de 1934 (MARCHAND, 2007. p. 87).

Tamanho distanciamento do texto de 1934 ficou demonstrado quando da inserção, no texto constitucional, das responsabilidades sobre a educação na parte relativa à família, artigo 125, assim definida:

A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular (BRASIL, 1937).

Ao Estado, neste texto Constitucional, cabia uma tarefa complementar ou subsidiária à da família. Desta forma, a responsabilidade principal pelo provimento da educação estava a cargo dos pais. O pensamento da Igreja Católica sobre o direito à educação é agregado à redação da Constituição e o setor privado passa a ter prioridade nesta tarefa.

Outra marca da época é a valorização da educação profissional para as classes populares, seguindo o contexto de expansão da indústria concomitante ao movimento de modernização do país. Trata-se de um período em que se fortalece a crença de que o desenvolvimento econômico não se daria apenas pela

existência de capital financeiro, ou seja, seria necessário formar técnicos²⁴ para atuarem nas indústrias (MARCHAND, 2007, OLIVEIRA, 2001. TURA, 2001)

Ao afirmar que a educação era “o primeiro dever e o direito natural dos pais” a Constituição de 1937 era negligente quanto ao direito da criança ao subordinar

o direito desta ao dos pais, não levando em conta a possibilidade de contradição entre eles, como seria, logo depois, reconhecido pelo Código Penal ao prever sanções contra o crime de “abandono intelectual”, cujo réu era o pai ou responsável (OLIVEIRA, 2001, p.20).

Sobre o ensino primário, esta Carta Constitucional continha ambiguidades no que se refere a sua gratuidade. Ao mesmo tempo em que declara a possibilidade de se tratar de um direito público do cidadão, abre brechas para a cobrança de taxas. O artigo 130 descreve:

O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar (BRASIL, 1937).

A não extensão da gratuidade e do direito para todos abre um leque para a construção de uma política numa lógica de favores. Pois, os critérios para o pagamento ou não dos honorários para assegurar o direito estão sujeitos a fatores subjetivos e facilmente manipuláveis. Trata-se também do surgimento, em termos legais, do discurso preocupado com a distribuição de renda via educação, ao colocar como exceção para a cobrança das taxas o fato de estar entre os “mais necessitados” (OLIVEIRA, 2001, p. 20).

Nas palavras do mesmo autor:

Este é tipicamente o processo de substituição de um direito, extensivo a todos, por uma exceção, sujeita a critérios a serem definidos, muitas vezes, pela lógica do favor (p. 20).

²⁴ Durante o Estado Novo o Ensino Técnico – formação profissional para as classes menos favorecidas (TURA, 2001) – era tido como o primeiro dever do Estado. (MARCHAND, 2007, TURA, 2001).

Tura (2001) adverte sobre características desta Constituição, ressaltando a tendência de enfraquecimento dos poderes do Estado perante a garantia dos direitos sociais. Trata-se de um texto constitucional que: rende-se à influência da Igreja Católica, ao priorizar a responsabilidade da oferta de educação aos pais; impõe limites ao educando ao fazer menção à pedagogia do dom, quando se propõe a oferecer uma educação adequada às faculdades, aptidões e tendências vocacionais; abre as portas para o ensino particular; prioriza, como já foi dito, a formação técnica para os menos favorecidos; incorpora um nacionalismo extremado e com conteúdo autoritário ao prescrever um ensino cívico (art.131) com disciplina relacionada à moral (art.129).

Um divisor de águas na história da educação, no Brasil, entre 1920 e 1960 foi a cobertura do ensino elementar, fruto de debates e controvérsias. Entre 1920 e 1940, enquanto que a população teve um crescimento de 37%, o número de matrículas, nas escolas primárias, aumentou 200%. No período de 1940 a 1960, o aumento foi de 70%, da população, e de 150%, nas matrículas na mesma etapa de ensino. (ROMANELLI, 1978 apud TURA, 2001),

Em paralelo, neste mesmo período, crescia um movimento pela expansão do ensino médio (MARCHAND, 2007) e com a pressão por vagas, num contingente cada vez maior de pessoas procurando por escolas, acabava por impulsionar o crescimento das matrículas em todas as etapas da educação básica.

O direito de propriedade, um dos primeiros direitos a serem garantidos, na idade moderna, passa a não ser suficiente, diante do reordenamento social. No Brasil, semelhanças entre a decadência do feudalismo, no século XVIII na Europa, culminando com o êxodo dos servos para as cidades ou dos camponeses para a cidade, eram vista com o crescente êxodo rural, motivado, dentre outros fatores, pela industrialização. Assim, o direito ao trabalho vai se tornando uma pressão social e uma necessidade concomitante ao avanço dos outros direitos sociais, como exemplo, o direito à educação (TÁCITO, 1984 apud TURA 2001).

3.5 A Constituição Federal de 1946

Promulgada em 17 de setembro de 1946, com a queda da ditadura getulista, em meio a uma tendência de fortalecimento dos ideários democráticos do segundo pós-guerra, a nossa quinta Constituição Federal “ensejou um período de vida democrática, relativamente longo, mesmo levando-se em conta os seus limites” (OLIVEIRA, 2001). Neste texto Constitucional, muitas dos avanços promovidos e esquecidos pela Constituição de 1934 foram retomados.

Esta Carta Constitucional de 1946 marcava o fim de um período ditatorial e foi promulgada em um “momento de grande euforia, com o final da Segunda Guerra Mundial e o entusiasmo popular pela redemocratização” (TURA, 2001, p. 37). Volta-se a afirmar, neste texto, que “todos são iguais perante a lei” (Art. 141, parágrafo 1º). É dada ênfase às

liberdades individuais, do respeito às diferentes convicções religiosas, filosóficas e políticas, assim como da livre expressão do pensamento e do exercício livre de qualquer profissão, dentro do que a Lei estabelecesse (TURA, 2001, p. 37)

Nesta Carta, o direito à educação foi declarado no artigo 166, no qual consta que: “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana” (BRASIL, 1946). A competência legislativa ficou a cargo da União, dando esta competência, de forma supletiva e complementar, para os Estados.

Nesse período, tanto a Constituição, quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 4.024/61, a obrigatoriedade se limita ao ensino primário (MARCHAND, 2007, p. 88). A legislação do ensino, na Carta Constitucional, artigo 168, foi definida nos seguintes princípios:

I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na 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;

[...] (BRASIL, 1946).

O texto Constitucional também garantia, no artigo 172, que

Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar (BRASIL, 1946).

Foi regressada a ideia postulada na Constituição de 1934 e esquecida no texto de 1937 do direito de todos à educação. Porém, em ambas as Constituições estavam presentes as concepções católicas, evidentes na substituição dos termos “será dada no lar e na escola” que substituíra o texto de 1934, “ministrada pela família e pelos Poderes Públicos” (OLIVEIRA, 2001).

A expansão da democratização por meio da gratuidade progressiva, formulada em 1934 e abandonada em 1937, também é esquecida neste texto quando prevê a gratuidade ulterior ao primário apenas para aqueles que comprovarem impossibilidade de arcar com as despesas.

Não se pode perceber nesta Constituição, mesmo sendo estruturada em meio a um movimento de democratização, avanços com relação ao que foi instituído no texto Constitucional de 1937 (TURA, 2001). A autora chama a atenção para alguns pontos que podem ser considerados retrocessos, como a menção à gratuidade do ensino ulterior ao primário, sendo assegurada exclusivamente àqueles que demonstrarem a insuficiência de recursos.

Para TURA (2001), esta estruturação jurídica, dá continuidade à abertura de espaço para a atuação do ensino privado na oferta educacional. Tal fenômeno representava para os seus defensores a liberdade de escolha, pressuposto fortemente defendido pelo liberalismo. Esta discussão perpassa as discussões sobre a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961.

Oliveira (2001, p. 51) faz uma análise sobre as Constituições Estaduais de 1947 e relata sobre as “inovações quanto à gratuidade, extensiva ao ensino superior em várias” Constituições.

Um caso único sobre a obrigatoriedade, a Constituição de Mato Grosso, estabelecia que o ‘ensino primário é obrigatório para crianças entre 7 e 14 anos.’ [...] A Constituição Paulista, de 9/07/1947, no Art. 118, parágrafo único, afirmava que ‘o ensino oficial será gratuito em todos os graus.’ Repetiam esta formulação as Constituições do Rio Grande do Sul, Art. 191, II, do Rio Grande

do Norte, de 28/11/1947, Art. 122, e a da Bahia, de 2/08/1947, Art. 120, & 1^o (CF. NOBREGA, 1952 *apud* OLIVEIRA 2001).

Mesmo os estados brasileiros demonstrando na legislação algumas inovações, a chegada dos anos de 1960 é marcada por um movimento de enfraquecimento das políticas de democratização em todos os campos, inclusive no espaço educacional.

Esta Constituição é atravessada pelo Golpe Militar de 1964. Para Oliveira (2001), mesmo a ditadura instituída se mantendo nos primeiros anos dentro dos parâmetros estabelecidos pela constituição de 1946, as constantes medidas de exceção naturalmente foi solicitando outro ordenamento jurídico e assim é instituída a Constituição de 1967.

3.6 A Constituição Federal de 1967

As políticas de democratização da educação começaram a perder força e ver seus ideais envolvidos por um processo de saturação nos primeiros anos da década de 1960²⁵ (TURA, 2001). Trata-se de um momento de tensão entre os ideais de participação popular *versus* pressões pela alteração no modelo de acumulação capitalista. As contradições das políticas populistas tinham chegado ao seu limite.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 4024/61, representou um “retrocesso no sentido da luta pelo direito á educação”, posto que

para exemplificar – isentou os pais ou responsáveis (no caso de pobreza) e o Estado (no caso de insuficiência de escolas ou matrículas encerradas) da obrigatoriedade escolar (TURA, 2001, p. 38).

O Poder Público, dessa forma, se isenta da oferta da educação para as famílias mais carentes. Tura (2001) chama a atenção para o fato de essa

²⁵ A renúncia do Presidente Jânio Quadros em 1961, alguns meses depois de sua posse, foi um indicativo dos impasses que se avolumavam no centro dos poderes constituídos do país até chegar à destituição do seu vice-presidente João Goulart, com um golpe militar.

legislação oficializar a não oferta de educação para crianças com anomalias ou doenças graves, no artigo 30.

A Ditadura Militar, instituída em 1964, impulsiona o movimento de reformulação da Constituição Federal vigente. Assim, em 24 de outubro de 1967 é promulgada a nova Carta Constituinte. Para Oliveira (2001), apesar de este texto legal ter sido enviado ao Congresso Nacional, teve prazo exíguo para apreciação e aprovação, em um clima de evidente constrangimento do Poder Legislativo.

Esta Carta mantém algumas das determinações anteriores, como a declaração da igualdade entre todos perante a lei. Este texto condena o preconceito de raça e afirma o direito à livre manifestação de crenças religiosas ou filosóficas, por exemplo. (TURA, 2001) Para a autora, a origem autoritária foi demonstrada nas restrições estabelecidas para “assegurar a manutenção da ordem vigente”.

O direito à educação – descrito no mesmo Capítulo destinado à família – está exposto no artigo 168, com os seguintes termos:

A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana. (BRASIL, 1967).

Os princípios e normas adotados pela legislação do ensino são definidos no mesmo artigo, § 3º, assim:

A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:
[...]
II - o ensino dos sete aos quatorze anos è obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais;
III - o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior;
[...] (BRASIL, 1967).

Na mesma lei deixa claro o espaço aberto para a iniciativa privada – inclusive com disposição para o financiamento público – ao afirmar, com respeito

às disposições legais, que o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo (BRASIL, 1967, artigo 168, § 2º).

No texto legal, no inciso II, ampliava-se o período de escolarização obrigatória para oito anos, mas não se alterava o nível de ensino a que todos teriam direito, somente a faixa etária em que este estaria resguardado. Além disso, a gratuidade dos 7 aos 14 anos só iria se tornar uma ampliação do período de escolarização obrigatória com a Lei 5.692/71 (OLIVEIRA, 2001). Tura (2001) faz uma crítica sobre a política educacional adotada neste período, pois para a autora, a intenção do governo era atender a necessidade de ampliação da escolaridade em determinadas regiões do país e conter a procura por estudos de nível superior, conferindo terminalidade ao ensino médio.

A garantia da gratuidade no ensino ulterior ao primário apenas para aqueles que demonstrassem a falta ou insuficiência de recursos foi recuperada dos textos de 1937 e de 1946. Para Oliveira (2001), uma novidade nesta lei, como decorrência da negação da gratuidade em geral, foi a ideia de bolsas restituíveis, o que deu origem aos mecanismos de crédito educativo no ensino superior.

Dois anos após a promulgação desta lei, é instituída uma Emenda Constitucional que, para Oliveira (2001), ficou também conhecida como a Constituição de 1969. Nela, a educação é pela primeira vez declarada como *direito de todos e dever do Estado (grifo nosso)* (artigo, 176). O texto descrevia que

A Educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola.

[...]

II – o ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais;

III – o ensino público será igualmente gratuito para quantos, no nível médio e no superior, demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos (BRASIL, 1969).

Vale lembrar que, o direito de todos à educação, articulado ao dever do Estado é inaugurado em uma lei extraconstitucional na Lei de Diretrizes e Bases

da Educação Nacional (LDB, Lei 4.024/61). Nesta LDB, o direito à educação é assegurado:

I – Pela obrigação do poder público e pela liberdade de iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma da lei em vigor;

II – Pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos (BRASIL, 1961).

No período que antecede à promulgação da Constituição atual, a Carta de 1988, as questões relativas ao direito educacional sofrem modificações e alterações que, para aprimorar o entendimento sobre esse período, podem ser resumidas, conforme Romualdo Portela de Oliveira (2001), da seguinte forma:

a) A obrigatoriedade escolar para o ensino primário é introduzida, em nível constitucional, a partir de 1934, com cinco anos de duração. Amplia-se o seu período de duração para oito anos no texto de 1967 e, com a Lei 5.692, de 1971; altera-se a nomenclatura da educação elementar para ensino de primeiro grau, fundindo-se aí os antigos ensino primário e ginásial. Dessa forma, o ensino obrigatório passa a abarcar esse novo nível, mantendo-se tal direito restrito à faixa etária dos 7 aos 14 anos de idade;

b) garante-se a gratuidade no período de escolarização compulsória, verifica-se apenas uma exceção, em 1937, substituída pela gratuidade para os que provarem insuficiência de recursos, chegando-se mesmo a prover a introdução do mecanismo das bolsas restituíveis, em 1967;

c) revela-se a influência das concepções católicas a respeito da definição das instituições responsáveis pela educação, com primazia da família em detrimento do Estado, explicitada na precedência da “família” sobre os “Poderes Públicos” (1934) ou no “ensino ministrado no lar e na escola” (1946 e 1967);

- d) não são previstos, explicitamente, mecanismos jurídicos para a garantia de tal direito, apesar de haver a possibilidade do recurso ao mandato de segurança;
- e) não se menciona a educação infantil como integrante do direito à educação nas prescrições educacionais das Constituições analisadas;
- f) explicita-se, apenas no texto de 1969, o dever do Estado em garantir a educação compulsória para todos (OLIVEIRA, 2001, p. 23-24).

Trata-se de um grande desafio da atualidade a garantia do direito à educação. As Constituições que antecederam ao texto de 1988 demonstram avanços, porém dentro de um processo evolutivo marcado também por retrocessos, de acordo com o contexto. Um dos principais entraves para o aprimoramento da Lei e da consequente e necessária garantia dos direitos é a descontinuidade na política que culmina por interferir no avanço contínuo da legislação, promovendo rupturas aos avanços conquistados.

No mesmo ano em que vai ser promulgada a Constituição de 1988, dezesseis anos após a promulgação da penúltima Constituição, datada de 1967, um terço da população com faixa etária de sete a nove anos era analfabeta, idade em que deveriam iniciar a vida escolar em nosso país, (IBGE, 1988). Esse exemplo mostra que, tanto as leis precisam ser aprimoradas, quanto as ações devem ser intensificadas e qualificadas.

É neste entremado de paradoxos, continuidades e descontinuidades, evoluções e involuções no contexto jurídico do direito educacional que são inscritas e sedimentadas as leis que regem a necessária ampliação e melhoria da garantia de uma educação para toda a população brasileira.

Conforme afirmado, anteriormente, a abertura política iniciada mais precisamente em 1985 traz novos ares, necessidades e pressões em prol da reformulação da legislação e a Carta Maior de 1988 é aprovada, texto este que será abordado a seguir.

4 A LEGISLAÇÃO ATUAL SOBRE O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

De acordo com o processo histórico sobre a ampliação do direito à educação nas Constituições Federais já revogadas, delineado até agora neste trabalho, fica claro que este percurso tem caminhos complexos, marcados por continuidades e descontinuidades, como já afirmado. Porém, de forma geral, vem-se expandindo as ferramentas para a garantia deste direito e a legislação, desde a primeira Constituição Federal datada de 1924, vem passando por transformações constantes.

Abordaremos, neste capítulo, de forma detalhada, por se constituir como base do nosso estudo, os preceitos legais atuais que abordam e estruturam o direito à educação, suas formas de garantia, contexto social, político e econômico, dentro do qual está inserido tal direito.

Trataremos, em primeira ordem, da Constituição em vigor – A Carta Maior de 1988. Buscaremos também uma descrição e análise das Ementas e Leis extraconstitucionais, como a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, sem perder de vista as demais leis e planos existentes que se articulam à legislação, intencionando identificar e analisar o que está em vigor sobre o direito à educação no Brasil.

4.1 A Constituição Federal de 1988

Em 5 de outubro de 1988 é promulgada a sétima e atual Constituição brasileira com várias novidades relacionadas à garantia legal do direito à educação. Pela primeira vez em nossa história instituem-se os direitos sociais, em texto específico na Carta Constitucional e insere, dentre estes, o direito educacional. Trata-se de um momento de grandes transformações político-social.

Alguns fatores podem ser apresentados como epicentros da promoção de mudança na sociedade e na luta pela garantia dos direitos, no contexto da

implantação da Constituição Federal de 1988. Tomavam corpo, neste período, as pressões internas, por meio dos movimentos sociais nascidos no interior do sistema autoritário. Tornava-se insustentável a corrupção dos detentores do poder político e, fora do país, as crescentes e repetidas crises internacionais do sistema capitalista faziam do regime autoritário então vigente até 1985, comandado pelos militares, um empecilho ao desenvolvimento e à implantação de novas estratégias de crescimento econômico (TURA, 2001).

Outrossim, arrefecia-se, nesse contexto, a política autoritarista, já que o dinamismo inicial da política adotada pelo regime militar promoveu a acumulação capitalista, mas chegou ao seu limite nos primeiros anos da década de 1980 (*ibid*).

Aumenta-se assim a pressão pela garantia dos direitos sociais e, no nosso caso, o direito à educação. Ainda segundo Tura (2001),

O descaso com as políticas sociais deixou a classe trabalhadora em uma situação de alarmante pauperismo e os sinais de miséria se tornaram evidentes nas praças públicas e nos registros estatísticos (p. 39).

Para a autora, as mudanças na estrutura social e a ampliação da força de participação da população interferiram na construção da nova Carta Constitucional. O Plenário Nacional Pró-Participação Popular na Constituinte conseguiu que o Regimento da Assembleia Nacional Constituinte aprovasse a aceitação de emendas populares, o que fortaleceu a ação da população na luta pela inserção de mecanismos defensores dos direitos sociais (TURA, 2001).

Segundo esta autora,

A educação mereceu muita atenção deste movimento e foram enviadas à Assembleia Constituinte dezoito emendas, que tratava, exclusivamente ou não, desta questão. Em torno da educação mobilizaram-se professores, estudantes, políticos e juristas. Ato públicos em favor da escola pública fizeram vir à tona novamente, a questão do ensino público *versus* ensino particular e das verbas públicas para a educação (HERKENHOFF, 1989 *apud* TURA, 2001, p. 40).

O Art. 6º da Constituição de 1988 define como direitos sociais²⁶: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A regulamentação da educação e a destinação de sua função são feitas no Capítulo III, Título VIII, no artigo 205, quando determina que a educação,

direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

O artigo 206 apresenta inovações quanto ao tratamento dos cidadãos perante a lei, buscando uma relação de igualdade, além de expor novas características para a gratuidade da educação. Assim está descrito:

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

[...]

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; (Brasil, 1988).

Para Oliveira (2001), o dispositivo que trata da igualdade de condições para o acesso e permanência à escola, caso se concretize, apresenta avanço em termos de igualdade de todos perante a lei, pois

um dos mecanismos mais conhecidos de exclusão já não se produz no caminho até a escola (falta de vagas por exemplo), mas na própria ação da escola, que reproduz e estigmatiza parcelas da população, levando-as ao abandono precoce da escola.(p. 24-25)

O autor analisa, ainda, a inovação, em relação ao texto constitucional anterior, trazida pelo inciso IV do mesmo artigo (206), ao: ampliar a gratuidade para o ensino médio, “antes tratado como exceção”, ao declarar a gratuidade para

²⁶ Redação dada pela Emenda Constitucional de 2010. Lembrando que as modificações emendadas no texto original são: A Emenda Constitucional de 2001 que acresce, no rol dos direitos sociais, o direito à moradia e a Emenda datada de 2010, por sua vez, que insere a alimentação, entre os direitos sociais.

o ensino superior e ao incluir a educação infantil no sistema de ensino, abrangendo também o nível da Educação Básica. Tais questões, dentre outras, são também bastante alteradas no decorrer dos últimos anos, por meio de Emendas Constitucionais e leis específicas. Sem perder de vista que o nosso recorte de análise, para este trabalho, é o Ensino Fundamental para crianças e adolescentes, nível de ensino que já é direito público desde a Constituição de 1988 em seu texto original, consideramos ser importante destacar as alterações nas leis. É o que faremos a seguir.

4.2 As alterações no artigo 208 da Constituição Federal de 1988 promovidas pela Emenda Constitucional 59/2009.

Promulgada pelo Congresso Nacional em 11 de novembro de 2009, a Emenda Constitucional (EC) nº 59/09, altera²⁷ dispositivos da Carta Maior de 1988 que, por sua vez, já havia trazido modificações em relação à Constituição de 1967. A Emenda de 2009, dentre outros fatores, determina modificações como:

- a) Fim gradual da incidência da desvinculação das receitas da União (DRU) sobre os recursos federais para a educação, prevendo a extinção desse mecanismo para o ano de 2011;
- b) Constitucionalização do direito à educação básica ao ampliar a faixa etária de escolarização obrigatória a todas as crianças e adolescentes com idade entre 4 (quatro) e 17 (dezessete) anos;
- c) Alterações nos dispositivos relacionados ao Regime de Colaboração; e
- d) Modificação da estrutura jurídica sobre a garantia do direito à educação.

Na Constituição de 1988, o artigo 208 que especifica e detalha o direito à educação e que já trazia diversas novidades em relação ao texto de 1967 é

²⁷ Ver boletim da ONG Ação Educativa “Boletim OPA - Informação pelo Direito à Educação - Ano V Nº 50 – Outubro a Dezembro de 2009”. Disponível em: http://www.acaoeducativa.org.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=2116&Itemid=2. Acesso em: 10 de maio de 2012.

substancialmente alterado pelas emendas, conforme já afirmamos. No texto atual da EC/2009, o direito à educação, no artigo 208, é assim redigido:

- I - 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006);
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

O inciso I já apresenta uma novidade, pois no texto de 1967 definia o dever – entendido como gratuidade e obrigatoriedade – do Estado para com o ensino apenas dos 7 aos 14 anos. A novidade do texto original de 1988, neste mesmo artigo e inciso é a ampliação deste direito inclusive aos que “a ele não tiveram acesso na idade própria”. A EC 59/09 vai além, na medida em que expande a faixa de cobertura para este direito para as crianças e adolescente de 4 aos 17 anos, abarcando toda a educação básica que já era uma luta antiga dos envolvidos no processo educacional do país.

Assim, fica clara a mudança de enfoque da obrigatoriedade que anteriormente estava direcionada ao ensino fundamental e “na idade própria”, a partir dos 6 (seis) anos. Com o texto fixado pela EC/ 2009, esta obrigatoriedade se desloca de uma “etapa de ensino” específica, e passa a ser circunscrita a uma faixa etária da infância e a toda a adolescência. Dessa forma, toda criança a partir dos 4 (quatro) anos deve obrigatoriamente ser matriculada na pré-escola, onde deverá permanecer até o ingresso no ensino fundamental, aos 6 (seis) anos e, “obrigatoriamente permanecer na escola até os 17 (dezesete) anos,

independentemente de série ou etapa (ensino fundamental ou médio).” (Boletim Ação Educativa).

Desta forma, a ampliação da proteção jurídica ao ensino médio, como parte da educação básica, sendo cursado na idade regular ou não, está presente em legislação publicada no mesmo período, por meio da Lei 12.061 de 2009. Esta legislação modifica dois dispositivos da LDB, nº 9.394/1996 ao inserir, dentre os deveres estatais com a educação escolar, o dever de “universalização do ensino médio gratuito”, no artigo 4º, inciso II, substituindo o expresso “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade” que anteriormente vigorava. Além disso, a mesma lei (12.061 de 2009, artigo 10, inciso VI) define como prioridade, dentre os deveres estatais: “VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem [...]”.

Em Oliveira (2001), encontramos que mesmo após a promulgação da Constituição de 1988 “não era prática estranha a recusa ilegal de matrícula na primeira série do ensino fundamental” a uma criança com dez ou mais anos, sob a alegação de que, se ela “aguardar” mais um pouco poderá ingressar diretamente num curso de suplência, “encurtando o caminho”. (p. 26)

Lembrando que, se de um lado este artigo, na versão de 1988, avança ao formalizar na lei o direito à educação, no ensino fundamental, inclusive aos que não estão em idade “ideal”, este mesmo texto abria brecha para interpretações e imprecisões em possíveis restrições ao direito à educação ao não explicitar a duração deste ensino, possibilitando a estipulação de duração inferior a oito anos. Esta questão é corrigida pela EC/2009, ao definir a idade de cobertura deste direito, conforme já dito, ampliando esta duração para todo o período da educação básica que abarca a idade de 4 a 17 anos.

Desta forma, o artigo 208, em seus seis incisos, define os deveres do Estado no que concerne ao direito à educação apontando que parte do direito de todos, amplamente, proclamado no artigo 205 como “dever da família, da sociedade e do Estado”, deve necessariamente ser assegurado por este último. Para isso, além das políticas públicas desenvolvidas em regime de colaboração, entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, é necessário que governo,

por meio do sistema de justiça e, sociedade, através do sistema extrajudiciário promovam ações em prol da garantia de tais direitos.

Dois fatores são destacados na alteração do conteúdo do direito à educação realizada pela EC nº 59/2009: a) a ampliação do dever constitucional do Estado em relação à educação; b) a ampliação da faixa de escolarização obrigatória. Além disso, o artigo 208 define a escolaridade obrigatória que representa aquela em que o Estado tem o dever e obrigação, tanto de garantir a matrícula, quanto de zelar pela frequência dos alunos.

A Constituição Federal de 1988, de forma inédita, passa a assegurar o direito à Educação de Jovens e Adultos (EJA) no rol de toda a educação básica. O aprimoramento da legislação no que tange à garantia do direito à educação fica claro quando: o Ensino Fundamental já era protegido na redação originária da Constituição e a educação infantil, em creches (de zero a 3 anos) e em pré-escolas (de 4 a 5 anos), continua sendo amplamente assegurada como direito da criança e dever do Estado em outros dispositivos constitucionais. De igual modo, no artigo 7º e inciso XXV – assim como no artigo 208 e inciso IV – e, trazendo novo texto mais abrangente, a Emenda Constitucional (EC nº 59/2009) e a Lei nº 12.061/2009 ampliam esta proteção jurídica à totalidade da educação básica, fortalecendo a exigibilidade jurídica do ensino médio, regular e na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), ou seja, aos que a ela não tiveram acesso na idade própria (Boletim Ação Educativa, nº 50, 2009).

A definição da “educação básica²⁸” é também destaque no texto da Emenda Constitucional de 2009, etapa que passa a ser protegida pela Carta Maior de 1988, tornando-se obrigatória e gratuita, conforme já afirmado, na faixa etária dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, imputando ao Estado sua salvaguarda, inclusive aos que não tiveram acesso na idade própria.

²⁸ Para a LDB, nº 9.394/96, artigo 21, inciso I, a “educação básica” é formada pela educação infantil (creches e pré-escolas), ensino fundamental e ensino médio. Assim, a definição conceitual do que seria “educação básica” continua sendo dada pela LDB/9394/96, na medida em que a própria Constituição e suas emendas não estabeleceram um novo conceito. Dessa forma, “educação básica”, no Brasil, continua sendo uma norma constitucional aberta, sendo definida por legislação extra constitucional (Boletim Ação Educativa, nº 50, 2009).

O Inciso II deste mesmo artigo não é modificado pela EC 59/09, mas já apresenta avanços em relação ao texto constitucional anterior - 1967 - e principalmente ao retomar um aspecto importante do texto constitucional de 1934: a “progressiva extensão da gratuidade e obrigatoriedade do ensino médio.” Presente aqui, está a ideia de incorporá-lo ao período de gratuidade e obrigatoriedade, tornando este nível de ensino parte da educação obrigatória.

Segue-se a tendência de universalização do ensino médio em praticamente todos os países mais desenvolvidos, decorrente do aumento dos requisitos formais de escolarização para o exercício profissional em um processo produtivo crescentemente automatizado (OLIVEIRA, 2001, P. 27).

Para Mazzotta, 1987 *apud* Oliveira 2001, o inciso III – que também não é alterado pela EC/2009 –, “formaliza o dever do Estado e especifica uma orientação mais geral em que se prioriza o seu atendimento na rede regular de ensino, realizado fundamentalmente em entidades privadas, filantrópicas ou não”.

Oliveira (2001) já dizia que o inciso IV, no qual originalmente estava definido o “atendimento em creches e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”, além da extensão do direito à educação a essa faixa etária, abria a possibilidade de considerá-la pertencente ao conceito de educação ‘básica’. Além disso, para o autor, incorpora-se este nível de ensino ao “sistema regular, o que exigiria a regulamentação e normalização no âmbito da legislação educacional complementar”. Na Constituição de 1967, este nível de ensino era “livre”, ou seja, não estava sob a tutela da normalização educacional (OLIVEIRA, 2001, p. 28).

O mesmo autor fala ainda da mudança na perspectiva do objetivo da creche e pré-escola que já apresentava uma tendência de ser entendida cada vez mais como instituição educativa e menos de assistência social. Mudou institucionalmente com a EC de 2009.

O Inciso V – não alterado pela EC/2009 – que busca garantir no direito à educação o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”, para Oliveira (2001), “reflete muito mais uma declaração de intenções, que procuraria especificar a ideia liberal da igualdade de oportunidades”, do que um dispositivo com implicações objetivas.

Além disso, o termo “segundo a capacidade de cada um”, para o autor, apresenta brechas para a realização de mecanismos de seleção como os exames vestibulares.

O inciso VI abre espaço para a inserção do trabalhador, jovem e adulto, na escola, garantindo a estes o direito à educação. Para isso, a partir da lei, o Estado passa a se responsabilizar com o ensino noturno. Um fator importante para a garantia deste direito é a adequação à realidade de cada indivíduo, pois este inciso define, não só a “oferta de ensino noturno regular”, mas também que ele seja “adequado às condições do educando”.

O inciso VII prevê o “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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)”. Nos textos anteriores, a “prescrição próxima desta era remetida para a parte da assistência ao estudante” (OLIVEIRA, 2001, p. 28). Contudo, vale ressaltar o avanço que a EC/2009 apresenta em relação ao texto original de 1988, ao ampliar essa assistência para “todas as etapas da educação básica”.

Dessa forma, a nova redação do inciso VII, do artigo 208, promove a ampliação no que se refere ao dever do Estado em relação à garantia dos programas suplementares, de extrema importância para o desempenho dos alunos das redes públicas.

4.3 Outras alterações na Constituição Federal de 1988 referentes à garantia do direito à educação.

A Constituição Federal de 1988 promove uma divisão e ao mesmo tempo articulação política entre os entes federados, no que se refere às suas competências de forma geral, incluindo a garantia do direito educacional, por meio da oferta e garantia, em regime de colaboração, dos diferentes níveis e etapas de ensino. Contudo, o texto original não responsabilizava diretamente a União com a universalização do ensino obrigatório, tratando esta função, no caso deste ente,

como “redistributiva e supletiva”, no artigo 211, §1º. Na nova redação dada pela EC/2009, a União passa a ser co-responsável, juntamente com os demais entes federados, pela universalização do ensino obrigatório. Assim,

Tal dispositivo, como está formulado na Constituição, carece de regulamentação específica, sob pena de que não sejam asseguradas obrigações concretas para os entes federados. No entanto, em um quadro de profundas desigualdades de oportunidades educacionais entre as redes de ensino, o princípio de co-responsabilização da União, ente que concentra a maior parte dos recursos orçamentários, abre caminho para a edição de normas e o fortalecimento de políticas públicas de caráter efetivamente distributivas. (Ação Educativa, Boletim nº 50, 2009)

Fator de fundamental importância para a garantia do direito educacional para a população, o financiamento desta educação, pela primeira vez na história das cartas constitucionais, tem suas bases definidas na Carta Constitucional do país, no artigo 212 da Constituição Federal de 1988, determinando a vinculação constitucional de impostos e a contribuição-social do salário educação, assim descrito em lei:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988, artigo, 212).

Neste quesito, no parágrafo 3º, na redação dada pela EC/2009, fica descrito:

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

Além de manter a prioridade ao atendimento das “necessidades do ensino obrigatório”, cujo sentido foi ampliado pela nova redação do inciso I do artigo 208, como já afirmamos, a inovação desta EC traz três necessidades para este ensino obrigatório: a universalização, a garantia de padrão de qualidade e a equidade.

Uma das falhas apontadas, em toda a legislação educacional, no Brasil, até então, era a ausência de uma base legal que estruturasse o financiamento da educação. Na medida em que a legislação sobre o direito à educação vem sendo mais bem definida e especificada, a estrutura do financiamento necessita de melhores definições.

Uma das brechas apontadas a este respeito está relacionada à fragilidade do Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001, na falta de definição dos mecanismos de financiamento.

Vê-se, assim, com a Emenda Constitucional de 2009, uma definição mais clara sobre o financiamento ao ficar exposta em lei a necessidade de organizar a distribuição dos recursos públicos em educação para o ensino obrigatório, nos termos de um Plano Nacional de Educação.

Muito tem se falado, desde a década de 1990, sobre as conquistas no que tange à abertura de vagas e paralelamente a respeito da queda ou da não manutenção e definição de padrões de qualidade e equidade no ensino. A EC mencionada visa a corrigir esta questão ao buscar esta qualidade e equidade.

Sobre esta questão fica exposto:

A universalização da educação básica exige que as políticas de financiamento sejam capazes de assegurar o acesso e a permanência de todos na escola, o que implica a previsão de recursos e políticas tanto para os que já se encontram incluídos como, principalmente, para os que se encontram fora das redes de ensino.

A garantia de padrões de qualidade e equidade exige que, no desenho das políticas de financiamento e na decisão quanto à destinação orçamentária de recursos, seja tomado como base o custo-qualidade efetivo de cada etapa ou modalidade de ensino, o qual, ademais, somente será admissível se for capaz de promover equidade de oportunidades entre os estudantes em todo o território nacional (Boletim Ação Educativa, nº50/2009).

O Projeto de Lei (PL) do novo Plano Nacional de Educação, PL nº 8038/2010, em tramitação no Congresso no momento atual, busca definir melhor metas, objetivos e o financiamento, discutindo a questão da qualidade da educação. Se aprovado este item no citado projeto, inaugura-se, neste quesito, a tentativa de sistematizar o que seria o “Custo Aluno Qualidade”. Desta forma, tal

política, busca promover um financiamento diretamente relacionado à garantia do direito à educação e abrindo espaço para a definição da qualidade da educação oferecida.

O artigo 214 da CF/88 trata da obrigatoriedade de uma estruturação para um novo Plano Nacional de Educação. Segundo este artigo a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País (BRASIL, 1988).

Assim, as diretrizes para a construção do Plano Nacional de Educação (PNE) são definidas no artigo 214, da Constituição Federal de 1988. Contudo, o texto emendado dá novas características a estas diretrizes. Vale salientar que, “caso o plano não apresente objetivos, meios e metas em relação a cada ponto estipulado neste artigo, poderá ser considerado inconstitucional por omissão” (Boletim Ação Educativa). Com a nova redação, o artigo 214 fica assim descrito:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de 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 [...] (BRASIL.EC 59/2009).

No mesmo artigo, são mantidos os cinco incisos e incluído mais um: VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) (EC/2009).

Além de definir a duração decenal do plano, as duas modificações no texto emendado são: 1 – o estabelecimento do objetivo de “articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração”; 2 – a determinação de que o novo PNE deve constar “meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto”, segundo o texto.

Vale destacar ainda que a EC/2009 eleva ao nível constitucional dois conceitos que necessariamente deverão ser regulamentados no novo PNE e em normas específicas: 1 - o sistema nacional de educação, que articularia os sistemas federal, estaduais e municipais; 2 - a meta de financiamento educacional em relação ao PIB. Como mecanismo de inibição do equívoco cometido no Plano Nacional de Educação anterior, a determinação de meta de financiamento baseada no Produto Interno Bruto (PIB), tem como objetivo garantir a não reincidência do ocorrido em relação àquele Plano aprovado pela Lei nº 10.172/2001, promulgado com nove vetos presidenciais, dentre estes o veto à meta de elevação das despesas educacionais até 7% do PIB.

Lembrando, ainda, que a “não previsão de tal meta na lei que estipulará o próximo PNE, ou eventual veto presidencial, significará inconstitucionalidade por omissão” (Boletim Ação Educativa, nº 50, 2009). Dessa forma, segundo as normas atuais, é obrigatória a estruturação, em Plano Nacional de Educação, de meta de investimento financeiro em educação baseada no Produto Interno Bruto do país.

Tais modificações abrem novos espaços para uma articulação maior entre os Planos Educacionais elaborados pelo Governo juntamente com a sociedade civil, neste caso o novo PNE, e as possibilidades de garantia do direito à educação para a população na medida em que melhor definem as metas e ações, assim como os caminhos para o alcance dos objetivos educacionais traçados.

Assim, constata-se que são muitas Emendas à Constituição, desde a sua promulgação em 1988, contabilizando mais de 50 Emendas ao texto original. Contudo, pontuamos ampliações para a faixa etária e nível de educação que estão em processo de implementação, como já afirmamos anteriormente. Ressaltamos que o foco deste estudo, não perdendo de vista as mudanças em

processo, é o Ensino Fundamental para crianças e adolescentes, por ser o nível de ensino que constitui, desde 1988, direito e dever do Estado e da sociedade.

4.4 O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o direito à educação

Como direito indispensável ao estatuto da cidadania, a garantia do direito à educação está também determinado no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 (incluído no Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo VII – Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso), que além de declarar este direito, articula mecanismos para a sua efetivação.

Assim, de forma a melhor garantir os direitos a esse contingente populacional do país, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é promulgado em 1990, por meio da Lei nº 8.069/90, a partir da regulamentação do artigo supracitado em seu formato original. Para Oliveira (2001, p. 30-31), esta lei tem sido de essencial importância para fundamentar legalmente boa parte das ações judiciais que visam a garantir o direito à educação. Para o autor, ao substituir o antigo Código de Menores, este Estatuto promove uma inversão de valores, ao buscar o distanciamento da lógica de exclusão para a inclusão destas pessoas.

No ECA, no artigo 53 que é dedicado à educação fica descrito que “a criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho”. Faz-se importante lembrar que ainda é necessária a regulamentação deste Estatuto, acompanhando a legislação maior – a CF/1988 – que em seu texto emendado já insere, como já exposto, o jovem no rol de sujeitos destinatários dos direitos.

Ainda, segundo o artigo 53 deste documento jurídico, deve ser assegurado à criança e ao adolescente:

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

- II - direito de ser respeitado por seus educadores;
- III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;
- V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência (ECA).

Este texto reproduz grande parte do artigo 206 da Constituição Federal de 1988, mas apresenta novos elementos ao inserir, por exemplo, a expressão “próximo à sua residência”, no final do inciso V. Outro ponto que acrescenta novos elementos à declaração do direito à educação exposta na CF de 1988 é o inciso III, que segundo Oliveira (2001) cria condições, em termos concretos, para discutir a exclusão na escola que muitas vezes é feita por meio dos mecanismos de avaliação, quando afirma que este educando tem o direito de [...] “contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores” (inciso III).

O avanço do ECA, neste artigo - levando em consideração o aprimoramento da Constituição de 1988 na busca pela garantia do direito educacional - está ligado à possibilidade de facilitar o acesso do aluno a uma escola próxima de sua residência – lembrando que, na impossibilidade, o transporte escolar deve ser ofertado –, e de combater o que os educadores denominam de “pedagogia da repetência”, diretamente relacionada a critérios duvidosos de avaliação utilizados por professores.

O artigo posterior, nº 54, do ECA, repete *ipsis litteris* o artigo 208 da Constituição Federal em vigor. Para proteger a garantia do direito à educação, os pais ou responsáveis “têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino” (artigo, 55). No artigo 56 fica descrito que “Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de”:

- I - maus-tratos envolvendo seus alunos;
- II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares;
- III - elevados níveis de repetência.

Aos gestores estão especificadas as obrigações de zelo na garantia de quesitos necessários à efetivação do direito educacional, combatendo situações de exclusão à escola, buscando diminuir os índices de evasão e repetência escolar, com o apoio do Conselho Tutelar. Segundo Romualdo Portela de Oliveira (2001):

O ECA regulamenta de maneira bastante detalhada o direito à educação presente no texto constitucional em vigor, representando uma significativa contribuição ao esforço pela ampliação e efetivação desse direito em nossa sociedade (p. 31).

Vale lembrar ainda que as Emendas Constitucionais também vem alterando e ampliando o que está disposto no ECA. Com a promulgação da Emenda Constitucional, nº 65, de 13 de julho de 2010, a alteração na CF de 1988 segue a lógica de ampliação dos direitos também à juventude, no artigo 227, onde está descrito que:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010). (EC/2010)²⁹.

Trata-se de um documento jurídico de extrema importância para a proteção do direito à educação, na medida em que oferece suporte à sociedade na busca pela garantia de tal direito.

²⁹ A inserção do jovem dentre os detentores dos direitos sociais, dentre eles o direito educacional, é propagado pela Emenda Constitucional, nº 65, de 13 de julho de 2010, que altera a CF de 1988 também no § 8º do artigo 227, incluindo o seguinte texto: A lei estabelecerá: I - o estatuto da juventude, destinado a regular os direitos dos jovens; II - o plano nacional de juventude, de duração decenal, visando à articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas. (Incluído Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010).

4.5 O direito à educação na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, nº 9.394/96).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) toma como base e referência o texto da Constituição Federal (CF/1988) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para explicitar o direito à educação. Porém, a declaração de tal direito na LDB é feita sem alterações significativas, reproduzindo quase que de forma literal os preceitos das leis nas quais se baseia. Mesmo não alterando, nem o conteúdo ou a abrangência do direito educacional já mencionado nas leis anteriores, faremos algumas observações sobre a estrutura deste direito neste instrumento jurídico

O Título II - Dos Princípios e Fins da Educação Nacional – promove uma alteração ao relatar em seu artigo 2º que

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. (BRASIL, 1996).

Praticamente repetição do artigo 205 da CF/1988 este artigo promove uma alteração, quando inverte a ordem no dever de garantia do direito educacional, colocando a família em primeiro e o Estado em segundo plano. Segundo Oliveira (2001), se a ordem em que os termos aparecem não tem importância, não há divergência entre os dois documentos. “Entretanto, se eles têm significados diferentes, como explicitarei ao analisar o texto de 1934, a LDB é inconstitucional” (p. 38). Senão vejamos: Na ocasião da análise do texto de 1934 neste trabalho ficou claro o embate entre a posição dos educadores, apoiada no ideário de que o Estado deve ter prioridade na garantia do direito à educação e o pensamento da Igreja Católica e proprietários das escolas particulares que viam a família como principal detentora do poder de garantir o direito à educação da prole. Desta forma, como afirma Portela (2001),

Se nos ativermos apenas à análise interna dos textos, tendemos a considerar sem muita importância a ordem em que aparecem; entretanto, é inegável que este debate reveste-se, entre nós, de uma disputa de significados bastante definidos e, historicamente,

muito diferentes entre si. Nestes termos, ao privilegiar a formulação católica sobre o tema parece evidente a contradição entre a LDB e a CF (de 1988) (p. 38).

A LDB atual detalha o direito à educação em seu título III, artigo 4º, dando mais especificação aos termos dos incisos do artigo 208 da Constituição Federal de 1988, quando descreve:

O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

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

Os incisos I e II repetem a redação do texto original da Constituição Federal de 1988. No que se refere à obrigatoriedade e gratuidade do “ensino fundamental”, no inciso I, prevalece o texto atual da EC/2009 – “educação básica” –, obedecendo a hierarquia das leis, sendo esta (a LDB) uma lei complementar, em relação à Constituição Brasileira. O inciso II é alterado pela EC 14, na qual o texto original é substituído por: “progressiva universalização do ensino médio gratuito”.

Os incisos III está descrito *ipsis litteris* à Constituição em vigor e o texto do inciso IV é alterado pela EC nº 53 de 2006, modificando a faixa correspondente à educação infantil, mantendo a gratuidade, com matrícula “em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”. Um acréscimo e que deixa o texto “mais claro e direto” (OLIVEIRA, 2001, p. 39) vai para a inserção do termo “gratuito”, para o atendimento dos portadores de deficiências e crianças de zero a seis anos, neste caso alterado para “de zero a cinco anos” pela Emenda Constitucional (EC) supracitada.

De forma similar, os incisos V e VI, repetem os incisos V e VI do artigo 208 da Carta Maior de 1988, no que se refere: a) ao acesso aos níveis mais elevados de ensino segundo a capacidade de cada um; e b) a oferta de ensino noturno regular adequado às condições do educando.

Já o inciso VII é uma inovação ao explicitar o dever de promover oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas as suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola. Para Oliveira (2001, p. 39), o acréscimo mencionado representa “mecanismo democratizador, mas que necessita de adequada regulamentação”.

Já o inciso VIII que trata do atendimento ao educando “no ensino fundamental [...] segue a mesma lógica de ampliação da garantia do direito à educação para toda a educação básica, a partir da EC/2009.

O inciso IX detalha o inciso VII do artigo 206 da CF/1988 e representa uma evolução considerando o período em que a lei foi instituída. De certa forma ele antecipa e fortalece a discussão atual sobre a necessidade de se instituir o Custo Aluno Qualidade (CAQ), uma vez que busca garantir padrões mínimos de qualidade, “articulando o padrão mínimo de qualidade indispensável ao processo de ensino-aprendizagem” (OLIVEIRA, 2001. p. 39). A ideia de gasto mínimo por aluno foi operacionalizada inicialmente pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que foi instituído pela Emenda Constitucional (EC) n.º 14, de setembro de 1996 e, posteriormente, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da

Educação (FUNDEB), instituído pela EC Nº 52, em 2006, que inauguram no financiamento da educação a política de fundos determinada pela quantidade de alunos matriculados.

Os Artigos 5º e 6º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 9.394/96, contribuem para o detalhamento de aspectos importantes do *caput* do Art. 208 da CF/88, assim como de seus parágrafos, da seguinte forma:

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

§ 1º. Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União:

I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;

II - fazer-lhes a chamada pública;

III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

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

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

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

§ 5º. Para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino, o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior.

Artigo 6º - é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matricular dos menores, a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental.

Para Oliveira (2001), estes dois artigos detalham e explicitam aspectos que estavam já indicados, eventualmente, com menos clareza, no texto constitucional. Dá-se um destaque apenas para o parágrafo terceiro, que “garante a gratuidade e a tramitação rápida de ações visando preservar o direito à educação” (p.40). Trata-se de um avanço na observância e zelo pela garantia do direito à educação,

na medida em que, em uma ação na justiça buscando a garantia de tal direito, tal ação passa a ser prioritária sobre outras, sendo dispensados procedimentos averiguadores que muitas vezes retardam o processo.

Conforme é possível observar, mesmo não ampliando a declaração de tal direito, quando comparado com o que já estava descrito na Constituição Federal de 1988, a LDB/96 “explicita, detalha e elucida diversos aspectos” (OLIVEIRA, 2001, p. 40) já tratados na Carta vigente.

Diante deste contexto é importante estabelecer um debate para análises cada vez mais acuradas sobre os direitos, vistos como constitutivos do estatuto da cidadania. O direito à educação se encontra neste bojo e é necessário analisar como ele, amplamente abordado na legislação, conforme visto, vem sendo observado. Busca-se abrir espaço para a discussão a respeito da necessária instituição de um sistema nacional de proteção ao direito à educação no Brasil.

Descrever e analisar o contexto da garantia do direito educacional é um passo fundamental. Por isto, apresentamos os preceitos legais que deram configuração ao direito à educação no Brasil, até o período de elaboração desta tese. A opção de analisar leis que vão além das categorias de análise definidas para a presente pesquisa se deveu ao intuito de identificar e analisar não apenas o processo que culminou no direito público subjetivo, que é o direito fundamental, o qual analisaremos mais adiante, mas observar, também, todo o processo evolutivo das leis educacionais, até os dias atuais.

A seguir, para melhor fundamentação teórica desta tese, desenvolveremos uma discussão sobre os princípios que fundamentam a constituição dos direitos, em destaque os da educação, numa perspectiva mais abrangente, tomando como referência os debates no campo filosófico, político, da jurisprudência e do próprio Direito.

5 PRINCÍPIOS DO DIREITO À EDUCAÇÃO: APROXIMAÇÕES DA DISCUSSÃO NO ÂMBITO DOS CENÁRIOS INTERNACIONAL E NACIONAL.

Com o objetivo de apresentar e aprofundar conceitos históricos concernentes ao direito educacional – propositadamente aprofundando ideias já trabalhadas em capítulo anterior sobre a problemática da pesquisa –, este tópico discorre sobre princípios fundantes relacionados à internacionalização e constitucionalização dos direitos fundamentais e humanos, sempre tentando situar o estabelecido sobre direito à educação.

Abordaremos preliminarmente alguns conceitos em torno do surgimento e caráter dos direitos do homem³⁰, suas fases e dimensões nos distintos contextos históricos e a atuação do Estado perante os avanços e conquistas no campo desses direitos, tendo como foco principal o direito à educação e, quando possível, particularizando a discussão sobre o contexto brasileiro.

5. 1 A internacionalização e constitucionalização dos direitos fundamentais, humanos e educacionais.

Assim, faremos algumas pontuações a aproximações conceituais sobre o seu preceptor: o “direito fundamental” que também pode ser observado como “direito humano”, nos apoiando na concepção de Carvalho (2012).

Do latim *droits fondamentaux*, o direito fundamental foi sendo positivado – formalizado em normas jurídicas escritas e disseminadas – ao longo da história, tendo seu primórdio no início da Idade Moderna (*ibid*). Tais direitos – sendo naturalmente inerentes ao ser humano – são anteriores e superiores a toda ordem jurídica positivada, porém só foram formalmente reconhecidos com a construção progressiva de textos e documentos intitulados genericamente de Cartas ou Declarações de Direitos. (CARVALHO, 2012, p. 2).

³⁰ Vale destacar que os termos “direito fundamental”, “direito humano” e “direito do homem” serão tratados como sinônimos - mesmo compreendendo a existência de algumas diferenciações -, pois o foco do estudo é o direito à educação, um direito fundamental para a humanidade.

Mesmo na Idade Moderna, na qual o absolutismo reinava e o poder foi teoricamente ilimitado, existiram documentos nos quais o monarca, em nome da Igreja, dos senhores feudais ou das comunidades locais, reconheceu alguns limites para o exercício do seu poder. Segundo Antonio Enrique Pérez Luño (2004),

de todos os documentos medievais, sem dúvida, que alcançou maior significação foi a Carta Magna, consistente num pacto firmado em 1215 entre o Rei João Sem Terra e os bispos e barões ingleses. Apesar de ter garantido tão somente privilégios feudais aos nobres ingleses, é considerada como marco de referência para algumas liberdades clássicas, como o devido processo legal, a liberdade de locomoção e a garantia da propriedade (p.34).

A partir deste período são registradas em destaque Declarações inglesas do século XVII, entre as quais podemos citar: a Petition of Rights, de 1628, firmada por Carlos I; o Habeas Corpus Act, de 1679, assinado por Carlos II e, finalmente, a mais importante de todas as Declarações inglesas, o Bill of Rights, de 1689 (CARVALHO, 2012). Destacamos ainda que o termo *droits fondamentaux* aparece na França, em 1770, no contexto do movimento político-cultural que conduziu à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

Assim, ao falar da gênese do direito fundamental, podemos destacar como marcos centrais, no qual definitivamente tal direito é definido: a) a vitória da revolução liberal, na França; e b) a independência das colônias inglesas nos Estados Unidos da América (EUA). Isto, tendo como documentos oficiais: a Declaração do Bom Povo da Virgínia de 1776 e a já citada Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1779. Carvalho (2012) destaca ainda que, a partir destes dois textos, quase que na totalidade das Constituições no mundo constam de Declarações de Direitos, a começar pela Constituição dos EUA de 17 de setembro de 1787.

Vale destacar que, tanto as Declarações dos EUA, quanto os documentos da Europa continental, destinados a reconhecer direitos – a título de exemplo:

Declaração da Paz de Augsburg (1555) e a Declaração de Vestfália (1648) –, assim como os “pressupostos racionalistas e contratualistas” da Escola de Direito Natural influenciaram diretamente na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, votada pela Assembleia Constituinte da França revolucionária, no ano de 1789 (LUÑO, 2004).

Idênticas, segundo LUÑO (2004), tanto a Declaração dos EUA, quanto a francesa insistem no caráter universal dos direitos consagrados por seus pressupostos racionais, cuja validade se considera absoluta. Além de pressupostos também individualistas:

os direitos que correspondem ao homem por natureza são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão. Somente a lei poderia limitar o desfrute dos direitos naturais de cada cidadão e, para assegurá-los a todos, foi concebida como expressão da vontade geral, nos moldes do ensinamento de Rousseau (CARVALHO, 2012, p. 2).

Bobbio (2004, p. 82) auxilia nessa reflexão ao afirmar que o desfecho das duas revoluções – Francesa, em 1789, Norte-americana, em 1776 – vai em direção semelhante, se não similar, pois em ambas, a defesa era da estruturação de um governo fundado no contrato social; a república como governo que rechaça para sempre a lei da hereditariedade e conceitua a democracia como governo de todos. Democracia e direitos são conceitos interdependentes, sendo que, o direito à educação emerge e se nutre de um Estado democrático, propiciador e defensor dos direitos da pessoa humana.

A Declaração Francesa de 1789 auxilia na composição da Constituição Francesa de 1791, de inspiração “girondina”. Logo em seguida, a Constituição “jacobina” de 1793 é destacada por seu conteúdo democrático e por iniciar a formulação dos direitos do homem, como os direitos ao trabalho, à proteção contra a pobreza e à **educação** (*grifo nosso*) (LUÑO, 2004, p. 36-37).

O nascimento do Estado do Bem-Estar Social, no século XX, tem a sua base na Constituição Francesa de 1848 – a qual se baseia nas Cartas de 1791 e

1793 – que reconhece exigências econômicas e sociais da classe trabalhadora e institui deveres sociais do Estado para com esta classe, e também para com os necessitados, de forma geral (CARVALHO, 2012).

Ainda sobre a origem e atualidade do direito humanitário, Dalmo de Abreu Dallari ensina que em razão dos seus princípios básicos e dos objetivos enunciados no início de seu advento – e bastante ampliados no curso da história –, bem como pelo seu conteúdo ético ligado aos valores fundamentais da pessoa humana, o direito humanitário está estreitamente relacionado com os direitos humanos e às vezes pode coincidir com este (DALARI, 2006).

O mesmo autor contribui ainda para a reflexão sobre o percurso e base que constitui o sistema de proteção de direitos que temos atualmente ao destacar que o Positivismo Jurídico é doutrina na qual se baseia todo o processo histórico de construção do direito. Doutrina esta que trata como sinônimos a lei e o direito, podendo assim, ser aceita qualquer injustiça, por mais latente que seja, desde que fosse legalizada (DALARI, 2006, p. 13). Desta forma, o que poderia ser imoral e aético, se disposto objetivamente em lei, não seria questionado.

Carvalho (2012) afirma também que a Convenção de Genebra de 1864 inaugurou o que se convencionou chamar direito humanitário em matéria internacional, ou seja, “o conjunto das leis e costumes da guerra, visando a minorar o sofrimento dos soldados doentes e feridos, bem como de populações civis atingidas por um conflito bélico” (p.54). Desta forma, este texto se destaca por ser a primeira introdução dos direitos humanos na esfera internacional. Porém, o mesmo autor afirma que a plena afirmação de novos direitos humanos só veio a ocorrer no século XX, com a Constituição mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919.

Assim, podemos também considerar que as lutas travadas historicamente pelo homem para conseguir sua emancipação e as transformações nas condições de vida que estas lutas produziram fizeram surgir gradativamente os direitos dos homens. Isto, em um processo dialógico, no qual o direito transforma e é

transformado pelas mudanças sociais. Para garantir e aprimorar a necessária convivência coletiva, os direitos do homem³¹ passam historicamente por um processo contínuo de mudança e ampliação.

Sobre esta questão, podemos dizer que os direitos do homem nascem quando

o aumento do poder do homem sobre o homem – que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isso é, o progresso da capacidade do homem de dominar a natureza e os outros homens – ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou permite novos remédios para a sua indigência; ameaças que são enfrentadas através de demandas de limitação do poder; remédios que são providenciados através da exigência de que o mesmo poder intervenha de modo protetor (BOBBIO, 2004, p. 5).

No Brasil, em um processo bem posterior, devido ao rumo na nossa história, os direitos de cidadania, ou direitos fundamentais ou mesmo os direitos humanos passam por processos semelhantes aos já mencionados. Questões estas que serão abordadas, tendo como foco o processo brasileiro, porém fazendo as devidas pontuações das interferências exteriores.

Porém, estas considerações preliminares sobre o surgimento dos direitos fundamentais não podem prescindir da compreensão sobre a dualidade jurídica existente, entre o campo do direito realmente executado e o direito exposto nas normas. Trata-se de uma dicotomia denunciada também por autores brasileiros, como exemplos: Anísio Teixeira – a falar da dicotomia entre o real e o ideal – e Paulo Freire – quando trata do “dito” *versus* “vivido”.

Assim, os exemplos históricos desse dualismo jurídico são muitos e podemos, a título de exemplificação, trazer à tona o momento exatamente posterior à Revolução Francesa. Sobre isto, “o aristocrata Joseph de Maistre” dizia que

a França passara a dividir-se em dois países: o legal e o real. Para ele, as mudanças radicais operadas no regime político, a partir de 1789, confinavam-se à superfície das coisas. O país

³¹ A expressão “direitos do homem”, para este trabalho tem o mesmo significado de “direito do ser humano”, não considerando, assim qualquer discussão sobre gênero.

continuava monárquico, como sempre fora, e dividido nos três estamentos tradicionais: o clero, a nobreza e o povo. (COMPARATO, 2009. p. 8).

Lançando mão sobre a realidade brasileira e com uma visão também crítica sobre este contexto, Fábio Konder Comparato (2009) afirma ainda que haveremos de reconhecer, sem maior esforço de análise, que as Constituições aqui promulgadas apresentam-se, invariavelmente, como indumentárias de gala, exibidas com orgulho aos estrangeiros em comprovação de nosso caráter civilizado. São vestes litúrgicas, envergadas por doutores e magistrados nas cerimônias do culto oficial. “Para o dia a dia doméstico, contudo, preferimos, como é natural, usar trajes mais simples e cômodos”, conclui o autor (p. 9).

5. 2 Reflexões sobre o direito educacional: desdobramentos nacionais e internacionais.

Os estudos sobre o direito à educação ainda não são muito explorados nacionalmente no meio acadêmico. Pode-se dizer que não se trata de uma tradição de pesquisas no campo da educação, no Brasil (OLIVEIRA, 1998). Atualmente, em 2013, ainda são poucos os estudos sobre esta temática. Grande parte das análises existentes busca, de forma geral, verificar a evolução normativa e a inserção deste direito nas leis e suas possíveis contribuições para sua efetivação, em caso de omissão ou oferta irregular. Alguns autores sobressaem trabalhando esta temática. (OLIVEIRA, 1998, 2004, (s/d), 2001; TURA, 2001; SILVEIRA, 2008; HORTA; 1998; DUARTE, 2007, 2004, dentre outros). Muitos deles amparados com as contribuições teóricas de Norberto Bobbio, autor de referência na área de estudos sobre democracia e direitos humanos.

Não obstante, a educação é um dos direitos mais formalmente reconhecidos, em âmbito nacional e internacional, sendo que, por isso, constitui-se como um grande desafio para o Brasil (HADDAD, 2003). Na Conferência Mundial de Educação, no Senegal, por exemplo, em 2000, foi estabelecido um novo acordo, aceito pela maioria dos países, inclusive o Brasil, determinando, em

2015: a) que todas as crianças deverão ter acesso à escola primária de qualidade; b) a cobertura das necessidades de aprendizagem para jovens e adultos; c) a melhoria dos níveis de alfabetização de adultos em 50%; e d) a conquista da equidade de gênero (HADDAD 2003).

Poderemos fazer um contraponto entre direito e democracia. Se os estudos apontam para análises do direito à educação como um direito social de cidadania³², não teríamos como analisar tal fenômeno – o direito à educação – em uma sociedade cujo governo não fosse oficialmente democrático, já que necessariamente estamos falando de conceitos interdependentes e entrelaçados num processo histórico de construção, até as suas formas atuais de definição. Seria difícil não concordar que só um sistema de Justiça autônomo, estruturado e estruturante em/de um governo democrático poderia apoiar de fato a efetivação do direito à educação. E antes de adentrarmos na referência aos direitos educacionais teceremos algumas considerações sobre as classificações que alguns autores utilizam para identificar os tipos, dimensões, níveis dos direitos, para, então, situar dentre eles, o direito à educação, dirigindo a análise para o contexto da sociedade brasileira.

A garantia de tal direito é bandeira que depende do poder público, o qual deverá zelar pelo cumprimento da Constituição de uma nação ou de um país. Porém, sem um Judiciário forte, a Constituição e suas leis consequentes correm grandes riscos de se transformarem em letras mortas.

Apesar de o nascimento e ampliação, no que se refere à garantia dos direitos do homem serem advindas de um período anterior à Revolução Francesa, as mudanças mais bruscas sobre esta questão estão relacionadas aos três ideais deste Movimento: liberdade, igualdade e fraternidade.

³² Baseado em um conjunto de ideais, crenças e valores, a cidadania, “que constitui um princípio de igualdade” é um *status* concedidos àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status* (MARSHALL, s/d, p.77). A ideia de cidadania, referindo-se à qualidade daquele que pertence à ‘cidade’, isto é, de quem tem a permissão de participar da vida política, floresceu em diversos períodos da história – na Grécia e na Roma Antigas, nos burgos da Europa medieval, nas cidades renascentistas (RODRIGUES, 2006, p.420).

Desta forma, os, direitos de *liberdade* correspondem aos direitos civis e políticos, identificados como os da primeira geração³³; os direitos de segunda geração são os direitos sociais, cuja base é a *igualdade*; a terceira geração, fundada no princípio da solidariedade (*fraternidade*), seria a dos direitos ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade, o direito à democracia, o direito ao pluralismo e outros. (SILVEIRA, 2008; BENEVIDES, 1998)

Ao longo da história, de acordo com os momentos e demandas sociais, foram sendo delineadas estruturas jurídicas relacionadas ao direito do homem. Buscaremos nas próximas linhas dar ênfase e detalhamento possível às três gerações³⁴ ou dimensões do direito do homem (BENEVIDES, 1998).

A primeira geração é a das liberdades individuais, ou os chamados direitos civis e políticos, consagradas no século XVIII, com o advento do liberalismo. Trata-se de direitos individuais contra a opressão do Estado, contra o absolutismo, as perseguições religiosas e políticas, contra o medo avassalador em uma época em que predominava o arbítrio e a distinção rigorosíssima, mais que em classes sociais, em castas sociais (BENEVIDES, 1998; FERRARO, 2008). São os direitos de locomoção, de propriedade, de segurança, de acesso à justiça, de opinião, de crença religiosa, de integridade física. Todos estes, direitos de primeira geração, relacionados ao direito de liberdade. (BENEVIDES, 1998, FERRARO, 2008; BOBBIO, 2004).

É possível observar que a primeira geração ou dimensão dos direitos é de cunho individualista. Esses direitos tentam garantir a integridade física do homem, a dignidade da pessoa humana e esta realidade se deve “especialmente, ao cristianismo (dirigido à dignidade do homem), ao jusnaturalismo (direitos inatos) e ao iluminismo (valorização do indivíduo perante o Estado)” Fiuza (2003, p. 159).

³³ Alguns autores, como Fernando Astria (2005), falam em diferentes gerações de direitos fundamentais; outros, como Ingo W. Sarlet (2005), preferem falar em diferentes dimensões de direitos fundamentais. Usaremos as duas expressões como sinônimos.

³⁴ Outras gerações e dimensões do direito do homem foram encontradas como o da quarta dimensão dos direitos fundamentais, direitos à democracia, à informação e ao pluralismo (SARLET, 2005), porém não é prioridade tal detalhamento para este trabalho.

Na segunda geração ou dimensão surgem os direitos sociais – Século XIX a meados do século XX –; ligados ao mundo do trabalho, como o direito ao salário, à seguridade social, a férias, a horário, à previdência, etc.; e, também, os que não estão vinculados ao mundo do trabalho e que são, portanto, mais importantes ainda, porque são direitos de todos e não apenas para aqueles que estão empregados: são os direitos de caráter social mais geral, como o direito à educação, à saúde, à habitação. (BENEVIDES, 2012). Os direitos sociais, portanto, não foram nem os primeiros nem os últimos a serem garantidos por lei.

A terceira dimensão dos direitos humanos compreende os direitos de fraternidade e solidariedade. São os assim chamados direitos coletivos, centrados no terceiro princípio da Revolução Francesa, a fraternidade, e voltados para a proteção a grupos humanos (família, povo, nação) (FERRARO, 2008). Trata-se de direitos referentes à coletividade humana, como o direito ao meio ambiente, à defesa ecológica, à paz, ao desenvolvimento, à autodeterminação dos povos, à partilha do patrimônio científico, cultural e tecnológico. São os direitos sem fronteiras, direitos chamados de solidariedade planetária. (BENEVIDES, 2012).

Dessa forma, podemos afirmar, baseados nos estudos de Silveira (2008), Norberto Bobbio, Benevides (1998) Bonavides (2008), Ferrado (2008), Fiuza (2003), dentre outros, que o fortalecimento dos direitos do homem está estritamente relacionado à Revolução Francesa, movimento este que vai influenciar as Constituições³⁵ que são escritas e aprovadas a partir de então nos Estados-Nação, que foram sendo consolidados a partir do final do século XVIII no mundo ocidental. Os lemas de liberdade, igualdade e fraternidade seguem influenciando a estruturação da legislação mundial no que se refere à estruturação do direito do homem.

Apesar das distinções adotadas por diversos autores, entre as classificações dos direitos em cada geração ou dimensão, e das críticas a essas divisões, sua distinção deve ser considerada do ponto de vista histórico, sendo o termo

³⁵ A primeira Constituição que se tem notícia é a de Virgínia, anterior à Declaração de Independência dos Estados Unidos. Esta é de 12 de janeiro de 1776 e a Declaração de Independência é de 14 de julho do mesmo ano. A Declaração de Direitos mais famosa, entretanto, é a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que veio no bojo da Revolução Francesa, de 1789. (Veloso, 2003)

gerações, utilizado no sentido da evolução histórica, pois os direitos não são superados com a chegada de uma nova geração, mas incorporados às gerações já existentes (BENEVIDES, 1998).

Também, por sua historicidade, conforme já afirmado com base em Norberto Bobbio (2004), os direitos do homem se alteram ao longo do tempo e seu reconhecimento é diferente em distintos países. Dessa forma, sendo históricos, vale lembrar que, já se fala numa quarta geração dos direitos do homem, que deverão surgir embalados pelas novas descobertas científicas, novas abordagens, em função do reconhecimento da diversidade cultural e das mudanças políticas (BENEVIDES, 2012).

Sobre o caráter histórico do surgimento do direito do homem, Bobbio (2004. p.5) afirma que

[...] os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.

Atualmente, nas palavras de Silveira (2010, p. 17), inspiradas em Norberto Bobbio, as inovações no campo da tecnologia e ciências apresentam novos desafios aos direitos do homem, reformulando-os de acordo com a realidade vigente. Dessa forma, outras dimensões dos direitos vão surgindo como o direito a viver em um ambiente limpo, o direito à intimidade e à privacidade, integridade do patrimônio genético dos seres humanos e dilemas da bioética.

Os últimos anos assistiram a um processo de conversão dos direitos humanos em direito positivo, de sua generalização e de sua internacionalização (SILVEIRA, 2008). Em paralelo, há uma tendência nova no que se refere à determinação ou especificação dos sujeitos titulares dos direitos em um processo denominado por Norberto Bobbio de “especificação”. De forma mais enfática no âmbito dos direitos sociais, essa especificação ocorreu com relação ao gênero, as fases da vida e aos estados excepcionais na vida humana. (BOBBIO, 2004).

O que Norberto Bobbio chama de “especificação” é observado, nos últimas décadas, na promulgação e divulgação de diversas leis nacionais e internacionais

– documentos produzidos e aprovados por organismos internacionais – que visam a defender ou apresentar um aparato de defesa e garantia de direitos de um grupo social ou indivíduo, de forma a especificar quem tem o direito e a quê. Como exemplos, lançando mão de documentos elaborados a partir do Século XX, temos:

- “Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial” (1965);
- “Convenção Americana de Direitos Humanos³⁶, de 1969”
- Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a Mulher” (1979);
- Em 16 de dezembro de 1966, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou 2 (dois) pactos internacionais de direitos humanos que desenvolveram pormenorizadamente o conteúdo da Declaração Universal de 1948: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais³⁷ (CARVALHO, 2012, p. 4);
- “Convenção dos direitos da criança” (1989),
- “Convenção internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e seus familiares” (1990).
- No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a “Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher” (1994) e a

³⁶ É também denominada “Pacto de San José da Costa Rica. Esta Convenção foi assinada em San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. A convenção entrou em vigor em 1978 e somente os Estados–membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) têm o direito de aderir à Convenção Americana. Substancialmente, a Convenção America sobre Direitos Humanos reconhece e assegura um catálogo de direitos civis e políticos similar ao previsto pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos” (CARVALHO, 2012).

³⁷. Os dois pactos internacionais foram ratificados pelo Brasil pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, sendo o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992 e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos promulgado pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. (COMPARATO, 2008, p. 279 apud CARVALHO, 2012).

- “Convenção Interamericana para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as pessoas portadoras de deficiência” de 1999 (PIOVESAN, 2008).

Tais documentos e outros não mencionados, como já observados são precedidos por um processo de “constitucionalização e de internacionalização dos direitos fundamentais” (CARVALHO, 2012), destacando que é a aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas da Declaração Universal de Direitos humanos em 10 de dezembro de 1948 o principal feito no desenvolvimento da ideia contemporânea de direitos humanos (ou fundamentais).

Em paralelo, a Convenção Internacional sobre a prevenção e punição do crime de genocídio aprovada um dia antes, também no quadro da ONU. Logo, ambas formam os marcos inaugurais da nova fase histórica dos direitos humanos que se encontra em pleno desenvolvimento (p. 19). Trata-se também de um processo de especificação do direito exposto em declarações, convenções e pactos internacionais e que tiveram importância decisiva para a evolução e afirmação dos direitos fundamentais, dentre eles o direito à educação. (CARVALHO, 2012).

Voltando-se à realidade brasileira, podemos considerar que, de acordo com esta ótica e fazendo um contraponto com o direito à educação no atual ordenamento jurídico no Brasil, podemos observar que a legislação nacional de educação vigente contém também em sua estrutura o caráter de especificação do direito. A conceituação de Educação Básica – formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio estabelece quais os titulares de alguns direitos.

Para Cury (2008), a Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional, de 1996 (LDB. 9.394/96), ao determinar a educação como direito do cidadão e dever do Estado, ampliou o espectro da cidadania em nosso país. Tal processo é iniciado na Constituição Federal de 1988 (CF/88) que estabelece, no âmbito dos direitos educacionais, os deveres do Estado para com a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e a progressiva extensão da obrigatoriedade do Ensino Médio (SILVEIRA, 2008). Outro exemplo de legislação que contempla direitos

específicos pode ser citado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aprovado em 1990, quando foi adotada uma doutrina de proteção integral à infância (*ibid*). O detalhamento destas leis, com foco no aparato legal sobre a garantia do direito à educação, foi feito em Capítulo específico, anteriormente apresentado.

Para Carlos Jamil Cury (1998), a Constituição Federal (CF/1988) incorporou novos direitos principalmente com relação à Educação Infantil. Tal fato pode ser visto como a manifestação formal de um processo de sensibilização e de esclarecimento social da importância do atendimento educacional à primeira infância.

Deve-se enfatizar ainda que o conjunto dos direitos sociais – incluindo o direito à educação –, determinam o comportamento do Estado na realização da justiça social, na criação das condições de participação no bem-estar social (SARLET, 2005). A educação encabeça a lista destes direitos, no artigo 6º da CF/1988, o qual define como direitos sociais, o direito à **educação** (*grifo nosso*), a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988)

Para Silveira (2008), os procedimentos relativos ao reconhecimento formal dos direitos, à sua ampliação e especificação, solicitam uma ação positiva do Estado, com obrigações para a sua promoção, ao contrário dos direitos individuais tradicionais, que precisam mais da abstenção de determinados comportamentos. Ou seja, para garantir os direitos sociais é necessária ação do Estado, tanto por meio da instituição de políticas públicas, quanto da intervenção jurídica direta, através de seus órgãos, como exemplo o Ministério Público Estadual (MPE). Para a autora, esta característica de proteção da garantia dos direitos sociais – um direito positivo –, faz com que se torne cada vez mais difícil a satisfação de tais direitos, na medida em que, para a sua efetivação, são necessárias ações concretas e diretas do Estado.

Sobre a universalização do direito e seu caráter positivo, Carvalho (2012) afirma ainda que, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a afirmação

dos direitos fundamentais é, simultaneamente, universal e positiva. É universal, no sentido de que os destinatários dos direitos são todos os homens; e é positiva, no sentido de que os direitos deverão ser não apenas proclamados, mas efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado (p.4).

Sobre o direito positivo do Estado, Ferraro (2008) faz um debate destacando o direito à educação, no Brasil, sob a ótica da dívida educacional. O autor chama a atenção para o fato de o povo não ter consciência de que são “credores” de um serviço social, nesse caso um direito fundamental, garantido por lei desde a Constituição Federal de 1988. Sem perder de vista que o direito à educação está no rol dos direitos há muitos anos.

Para Ferraro (2008), relatando sobre o grau de consciência da população frente aos seus direitos estabelecidos em lei, mesmo os 17,6 milhões de brasileiros e brasileiras de 10 anos ou mais, que o Censo 2000 classificou como não sabendo ler e escrever, conhecem muito bem, geralmente, por experiência própria, o que é dívida e o que é ser devedor. Com efeito, quando colocamos a educação como direito fundamental, automaticamente o Estado passa a ser devedor – diante dos índices educacionais –, sendo que o cidadão constitui o credor e conhecedor, desta forma, tanto da ineficiência do Estado, quanto do direito que cada indivíduo tem (FERRARO, 2008).

Como já exposto, a proteção do direito social à educação requer uma intervenção ativa do Estado, que não é requerida pela proteção dos direitos de liberdade, produzindo aquela organização dos serviços públicos de onde nasceu até mesmo uma nova forma de Estado, o Estado social (BOBBIO, 2004).

Trata-se de uma inversão de papéis no que se refere à ação do Estado, pois enquanto os direitos de liberdade nascem contra o superpoder do Estado e com o objetivo de limitar o poder deste, o direito social à educação, para sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à sua proteção efetiva, vai demandar justamente a ampliação dos poderes do Estado. (BOBBIO, 2004).

O Estado mínimo, base do liberalismo, não daria conta de atender às demandas dos direitos sociais que só poderiam ser defendidos e levados à prática por um Estado máximo – para os direitos econômicos, sociais e culturais, no caso o direito à educação –, em forma de intervenções diretas para a garantia de tal direito.

Fazendo um contraponto em relação à definição de direito positivo, para Stephen Holmes e Cass R. Sunstein (1999, *apud* SILVEIRA, 2008) todos os direitos são positivos e demandam algum tipo de prestação pública para a sua efetivação, já que a proteção dos direitos de liberdade e os direitos políticos também dependem da ação de agentes governamentais e de estrutura pública, a exemplo da manutenção da Justiça e da segurança pública. Porém, cabe afirmar que para a garantia do direito à educação prevista em lei, a ação do Estado é crucial.

Problematizando sobre a diferença entre a ação do Estado na garantia de direitos políticos e civis em relação à ação desse Estado na garantia dos direitos sociais, no caso o direito à educação, Víctor Abramovich e Christian Courtis (2002) consideram que os direitos de primeira geração provocam exclusivamente obrigações negativas ou de abstenção, sendo assim, bastaria a ausência do Estado ou a não intervenção. Já os direitos econômicos, sociais e culturais, que se referem aos direitos políticos e civis, geram obrigações positivas. Nesse sentido, para os autores,

O primeiro gênero de direitos geraria exclusivamente obrigações negativas e de abstenção, de forma que os direitos econômicos, sociais e culturais implicam no surgimento de obrigações positivas que na maioria dos casos devem ser efetivados com recursos do erário público (21). (tradução nossa)

Assim, “os direitos civis e políticos se distinguem dos direitos econômicos, sociais e culturais mais em uma questão de grau do que em aspectos substanciais” (ABRAMOVICH, 2005, p. 200). A faceta mais visível dos direitos econômicos, sociais e culturais refere-se às obrigações de fazer, dado que “.às vezes, são denominados por direitos de prestação” (IBID, p. 200).

Dessa forma, a defesa da tese do “defeito de origem”, gerada pela impossibilidade de concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais estaria na diferença de natureza destes direitos em relação aos direitos civis e políticos. Os primeiros gerariam uma obrigatoriedade negativa (um não fazer, não impedir, não restringir a liberdade, não violar etc.) enquanto que os segundos, uma obrigatoriedade positiva, por exemplo, serem liquidados com recursos de origem pública, por meio de um agir do Estado, um fazer direto.

Nesse sentido, os direitos sociais como o direito à educação, para serem garantidos, faz emergir a necessidade do Estado em promover uma ação, agir, ou seja, prestar atendimento positivo: fornecer serviços de saúde, assegurar a educação, preservar o patrimônio cultural e artístico da comunidade. (ABRAMOVICH, p. 190).

Em síntese, a estrutura dos direitos civis e políticos pode ser caracterizada como um complexo de obrigações negativas e positivas do Estado: obrigação de abster-se de atuar em certos âmbitos e de realizar uma série de funções, para garantir o gozo da autonomia individual e impedir que seja prejudicada por outros cidadãos (ABRAMOVICH, p. 200)

Assim, o gozo do direito à educação implica um complexo de normas estabelecendo consequências jurídicas relevantes, resultantes da permissão, normas permissivas, proibições ou até obrigações do Estado. (ABRAMOVICH, p. 194)

Por consequência, independente de atribuir o conjunto de direitos ao rol dos positivos ou negativos, é possível distinguir “níveis³⁸” de obrigações estatais que caracterizariam o complexo identificador de cada direito: de respeitar, de proteger, de garantir e de promover o direito em questão (van Hoof ou Asbjorn Eide *apud* ABRAMOVICH, 2005, p. 194)

O nível de obrigação relacionado a **respeitar** se define pelo dever do Estado de não interferir nem obstaculizar ou impedir o acesso ao desfrute dos bens que constituem o objeto do direito. Já no nível das obrigações de **proteger** consistem

³⁸ O raciocínio de “níveis” de obrigações é perfeitamente aplicável a todo o espectro de direitos, sejam eles classificados como direitos civis e políticos ou como direitos econômicos, sociais e culturais (ABRAMOVICH, 2005, p. 200).

em evitar que terceiros interfiram, obstaculizem ou impeçam o acesso a esses bens. As obrigações de **garantir** pressupõem assegurar que o titular do direito tenha acesso ao bem quando não puder fazê-lo por si mesmo. Por fim, as obrigações de **promover** se caracterizam pelo dever de criar condições para que os titulares do direito tenham acesso ao bem. (HOOF e EIDE *apud* ABRAMOVICH, 2005, p. 194-195).

Dessa forma, tais níveis de obrigações são aplicáveis tanto aos direitos civis e políticos, quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais e as outras gerações de direitos já definidas, pressupondo que todo direito requer algum tipo de ação do Estado, mesmo que esta ação não seja direta.

Trazendo a discussão para o campo do objeto de estudo desta tese, para a garantia do direito à educação são necessários os quatro níveis de obrigações estatais. Para Silveira (2008), as obrigações de promover são, efetivamente, as mais onerosas, pois se referem à prestação de um serviço, construindo e mantendo diferentes unidades de ensino.

Para Katarina Tomasevski³⁹ (2001) as obrigações governamentais com relação à educação podem ser estruturadas no esquema de 4 (quatro) palavras do dicionário da língua inglesa iniciadas com “A”: “availability”, “accessibility”, “acceptability”, “adaptability”, para que a educação se torne: disponível, acessível, aceitável e adaptável a todos.

A citada autora apresenta as definições dos quatro “As”: Disponibilidade - educação gratuita e financiada pelo governo, com infraestrutura adequada e professores qualificados. Acessibilidade - sistema não-discriminatório e acessível a todos, com medidas positivas tomadas para incluir os mais marginalizados. Aceitabilidade: conteúdo da educação relevante, não discriminatório e culturalmente adequado, e de qualidade. Adaptabilidade - educação com potencial de evolução de acordo com as necessidades de mudança da sociedade de forma a contribuir para a correção das desigualdades, como a discriminação

³⁹ Primeira relatora da ONU para o Direito à Educação, no período de 1998 a 2004. (SILVEIRA, 2004)

de gênero, adaptando-se localmente para atender contextos específicos. (The Right to Education Project⁴⁰).

Silveira (2005) faz uma análise a respeito das 4 (quatro) características dos níveis de obrigação do Estado e afirma que: a **disponibilidade** incorpora obrigações governamentais em dois sentidos: o direito à educação como direito civil e político e como direito social. A autora explica que:

o direito à educação como direito civil e político exige que o Poder Público permita o estabelecimento de instituições privadas; enquanto direito social, exige o seu financiamento como meio de garantir que a educação esteja disponível, fornecendo prédios seguros, material, transporte apropriado e professores capacitados.

Já a **acessibilidade** é definida como obrigação de garantir educação para todas as crianças do ensino obrigatório, com a sua gratuidade e sem discriminação. A **aceitabilidade** está relacionada à regulação e supervisão, para assegurar que a educação esteja disponível, acessível e de boa qualidade, garantindo normas mínimas, respeito à diversidade e aos direitos dos educandos. E, por fim, a **adaptabilidade** refere-se à demanda para que as escolas se adequem às necessidades dos alunos, principalmente àqueles com necessidades especiais, trabalhadores, refugiados e privados de liberdade. (SILVEIRA, 2008, p. 17, *grifos nossos*).

Dessa forma, as funções do Estado na garantia ao direito à educação, desde as menos ativas, como a de não obstaculizar ou impedir e mesmo permitir que o façam, até a função mais direta de garantir ao titular do direito o acesso ao bem, promovendo este acesso quando necessário requerem uma intervenção do Estado em diversos níveis. Isso porque o ato de garantir o direito à educação pressupõe a disponibilidade e acessibilidade a um bem (a educação) e que esta seja aceita e adaptável à demanda existente.

⁴⁰ **The Right to Education Project** aims to promote social mobilisation and legal accountability, looking to focus on the legal challenges to the right to education. Disponível em: <http://www.right-to-education.org/node/113>. Acesso em: 25 de abril de 2012, às 23h 50'. Em suma, busca promover mobilização social e responsabilização legal no que tange à garantia do direito à educação.

Trata-se de uma garantia de direito que pressupõe sólido investimento. Garantir os direitos sociais, no caso o direito à educação, necessita de financiamento para a sua realização (SILVEIRA, 2008) e são “caros”, conforme afirma Cury (1998). Segundo este autor,

O direito da criança, para que tenha a devida instrução, necessita de proteção com eficácia e com financiamento. Deve-se ter este realismo, pois, caso contrário, o Direito embora proclamado, fica inócuo (CURY, 1998, p.10).

Dessa forma, mais que uma questão filosófica, o problema na satisfação dos direitos sociais é predominante de ordem política, pois são direitos que contam com um apelo popular⁴¹ robusto, além de ser plataforma de governo em campanha eleitoral. Por isso, obtêm com relativa facilidade a sua declaração, mas encontram reservas e oposições no momento da execução (BOBBIO, 2004).

Pelo exposto, no caso da garantia dos direitos sociais, em questão o direito à educação, solicita uma participação mais ofensiva do Estado, ou seja, a ampliação dos seus poderes, como já afirmado. Dessa forma, cabe interrogar-se na busca da plena efetivação de tais direitos, quais as ações deste Estado devem ser praticadas para que o direito à educação seja garantido? E como a sociedade pode/deve se organizar para exigir esses direitos?

Reafirmamos que para a sua efetivação, os direitos sociais requerem “remédios” diferentes dos direitos individuais, além de solicitarem ações para a sua proteção. Sendo assim, as dificuldades são visíveis na medida em que o benefício é mais do que o direito de não ser excluído de uma escola, mas o de, além da vaga, ter direito às condições reais de estudo (ou seja, tempo livre, material escolar, professores, etc.). Sem estas condições não se poderia dizer que tal direito é garantido juridicamente.

⁴¹ A título de ampliação de informações a respeito desta discussão é importante destacar que à medida que avançou o processo de industrialização e, ao desenvolver uma consciência de classe, foram reivindicados alguns direitos econômicos e sociais perante os clássicos direitos individuais em que estes foram decorrentes do triunfo da revolução liberal burguesa. Logo, o direito ao trabalho, seu rendimento e a segurança social constituem novas exigências, cuja proteção jurídica se reclama. Sob este aspecto, pode-se considerar como a carta destes novos direitos o Manifesto Comunista, redigido por Marx e Engels no ano de 1848 (CARVALHO, 2012, p. 52).

A garantia de tais direitos, como direitos humanos, está diretamente relacionada à luta pela emancipação da sociedade, por meio da busca pela construção de uma estrutura social mais justa e igualitária. Sobre esta questão Boaventura de Sousa Santos (1997) traz contribuições essenciais quando trata da busca pela emancipação da sociedade, tanto nos países centrais quanto no mundo em desenvolvimento. Conforme o autor, esta busca perpassa certamente pela garantia de direitos. Santos (2007) fala da crise neste processo, quando discorre sobre a função e transformação dos Direitos Humanos.

Ainda para o autor, a discussão sobre a garantia dos direitos humanos vem passando por transformações negativas, tornando-os suspeitos como “guião emancipatório”, e aponta como fatores: duplos critérios de avaliação das violações dos direitos humanos, complacência para com ditadores amigos, defesa do sacrifício dos direitos humanos em nome dos objetivos de desenvolvimento (p. 11). Além disso, o autor questiona se a substituição do socialismo em crise, pelo discurso de garantia dos Direitos Humanos pode levar a novos rumos na busca pela emancipação das sociedade.

Isto está diretamente relacionada à maneira como estão organizadas as bases socioeconômicas com as quais são direcionados os rumos da Política. Resguardando as devidas limitações quando ao risco de uma definição fechada, para Emir Sader – sociólogo e cientista, mestre em filosofia política e doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP), o mundo hoje (2013) seria dividido em dois blocos: o dos “direitistas” e os “progressistas”. O primeiro seria capitaneado pelo Imperialismo Norteamericano com seu modelo neoliberal, baseado na concepção de desenvolvimento – de governos, forças políticas e instituições –, voltado para o “livre comércio” e “mercantilização de todas as sociedades”. Do outro lado, os progressistas que lutam pela construção de um “mundo multipolar”, que enfraqueça a hegemonia imperial hoje dominante, que logre a resolução dos conflitos de forma política e pacífica, contemplando a todas as partes em conflito, ao invés da imposição da força e da guerra. Para estes, o princípio é a “integração regional, expansão dos mercados internos de consumo popular, na extensão e fortalecimento das políticas que garantem os direitos sociais da população” (SADER, 2012, s/p).

Na visão deste autor, a substituição dos discursos e anseios de Revolução e Emancipação da e na sociedade, anunciados pelos progressistas atuais (2013), pelo discurso e defesa dos Direitos Humanos – entendendo que o regime Socialista nunca foi implantado – perpassa por tensões dialéticas. Na primeira tensão, ancora-se na crise entre a “regulação social” e “emancipação social” que se encontra na “divisa positivista ‘ordem e progresso’”. Enquanto até finais dos anos de 1960 as crises de regulação social suscitavam o fortalecimento das políticas emancipatórias, hoje, a crise de regulação social – simbolizada pela crise do Estado regulador e do Estado-Providência – e a crise da emancipação social – simbolizada pela crise da revolução social e do socialismo, enquanto paradigma da revolução social radical – são simultâneas e alimentam-se uma da outra. Não podemos perder de vista, ainda, que a política dos direitos humanos é, ao mesmo tempo, reguladora e emancipadora e está armadilhada entre estas duas crises.

A segunda tensão dialética, para Sader (2012) se encontra entre o Estado e a sociedade civil, na medida em que o Estado moderno apresenta-se como minimalista, mas age como um Estado maximalista, ao emanar leis e regulações pelas quais a sociedade civil será guiada. A terceira tensão, para o autor, está entre o Estado-nação e o que denominamos como globalização. Isto, pois se trata de um modelo de Estado-Nação soberano, coexistindo em um sistema internacional (e interestatal) de Estados igualmente soberanos. A unidade e escala privilegiada, tanto de emancipação quanto de regulação, é o Estado-Nação. Assim, as ideias de sociedade civil globalizada e de Estado global, amplamente violados, encontram entraves no fato de que, na política dos direitos humanos, sua defesa e violação, tem definição em uma política cultural, tornando o processo de globalização deste aspecto um desafio a ser enfrentado.

Estas questões também permeiam a forma como o Governo e a sociedade se organizam para promover e exigir melhorias para a população, hoje por meio da garantia dos direitos sociais previstos em lei. No caso do direito à educação, para a sua exigibilidade algumas questões jurídicas necessitam ser enfrentadas: é preciso, primeiramente, saber se os cidadãos em geral têm ou não o direito de exigir, judicialmente, a execução concreta de políticas públicas e a prestação de serviços públicos, e, em seguida, se e como o Judiciário pode provocar a

execução de tais políticas. (LOPES, 2002 *apud* SILVEIRA, p. 17). E neste ponto é importante verificar se em tendo o direito de exigir, a população demandante, de fato, exige. Esta questão está amplamente discutida quando expomos o fortalecimento das leis relacionadas aos direitos, mas precisam ser observadas no âmbito municipal, para entendermos o que de fato está sendo feito, neste quesito.

No senso comum, o Brasil é referência na criação de leis para a proteção dos direitos do homem. No caso do direito à educação esta realidade se repete. No entanto, há um caminho longo a se percorrer para a plena satisfação desses direitos, destaca Cury (1998). A formulação e implantação de políticas públicas voltadas para a garantia do direito à educação é uma prática necessária como ação do Estado, o que pressupõe o aprimoramento de sua linha de atuação frente à garantia de tal direito. Para Clarice Seixas Duarte (2004), o desafio “tem sido o de estabelecer mecanismos para garantir a exigibilidade e o controle judicial do seu cumprimento, em caso de ausência ou insuficiência das políticas adotadas” (p. 114).

Para Silveira (2008), recorrer ao Poder Judiciário é uma das possibilidades de fazer valer este direito, conforme o que determina a própria Constituição Federal (CF/88): “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988, art. 5º, inciso XXXV).

Reportando a essa questão sobre a possibilidade de exigibilidade do direito à educação no Brasil, Clarice Seixas Duarte *apud* Silveira (2008, p. 128) adverte que alguns obstáculos podem ser enumerados: 1) dificuldade em delinear o regime jurídico que pode ser aplicado aos direitos humanos à luz do sistema internacional de proteção dos direitos humanos e do ordenamento jurídico interno; 2) quando fica difícil especificar se trata de verdadeiros direitos, ou de princípios estabelecidos, que devem guiar a atuação dos poderes públicos. Neste caso, sem gerar direitos subjetivos, que possam ser exigíveis perante o Poder Judiciário, no caso de violação; 3) quando também é difícil caracterizar a ação do Judiciário, diante de uma possível situação de inércia do Legislativo na elaboração e concretização das políticas, dado que o primeiro não poderia exercer o controle sobre tais violações, correndo-se o risco de invadir a esfera de competência do

outro Poder; 4) pelas dificuldades de se estabelecer proteção diferenciada às etapas e modalidades educacionais, pelas suas particularidades em matéria de direito, estabelecidas em legislações específicas.

Segundo Silveira (2008, 51), no ordenamento jurídico do Brasil,

os direitos educacionais receberam proteção jurídica diferenciada, com especificação do seu conteúdo e formas de exigibilidade ao considerar o ensino obrigatório como direito público subjetivo.

Sobre esta questão explica Duarte (2004, p. 113) que a norma jurídica do direito público subjetivo, na definição clássica de Jellinek, “confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num ordenamento jurídico em algo que possua como próprio do indivíduo. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo)”.

Algumas questões levantadas por Duarte (2006) podem auxiliar no desdobramento desta pesquisa, quando conduz a discussão para alguns questionamentos: Quem são os titulares desse direito? É possível exigí-lo individual ou coletivamente? A exigibilidade judicial destina-se para a determinação de vagas ou a criação de políticas públicas? Quais mecanismos podem ser acionados em caso de sua oferta irregular ou insuficiente?

Neste trabalho, estas questões serão aprofundadas para melhor analisar o objeto de estudo que se pretende investigar. Contudo, é importante delimitar o que estamos chamando de garantia do direito à educação. Para isto, foram definidas as seguintes categorias de análise básicas: a) garantia do acesso, considerando também o zelo pela chamada escolar; b) garantia da permanência. c) garantia de defesa do direito aos portadores de necessidades especiais. Complementarmente, abordaremos outras faces da garantia deste direito também inscritas na legislação, como: alimentação, transporte, material didático e assistência à saúde. Isto, de acordo com a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996.

6. METODOLOGIA

Historicamente, o ser humano em seu processo evolutivo utilizou-se de diversas formas em diferentes momentos – tempo e espaço – para explicar os fenômenos que o cercam. O mito – primeira forma de explicar as coisas do mundo –, a arte, a filosofia, a religião e a ciência são convencionalmente maneiras e jeitos de falar sobre a realidade e os problemas existentes.

A ciência, ao longo do tempo, por sua capacidade de acumular e registrar seus achados e pela construção e sistematização das técnicas de descrição e análise da realidade, assumiu papel hegemônico, na modernidade, no processo de explicação do real.

Lançaremos mão, além da teoria – definida com sendo o conhecimento historicamente elaborado e registrado pelo homem –, dos fundamentos teórico-metodológicos da ciência para descrever e explicar de que forma os sistemas judiciário e extrajudiciário vêm agindo mediante a prerrogativa legal da garantia do direito à educação, no Ensino Fundamental, para crianças e adolescentes, em Irecê-BA, no início do Século XXI.

6.1 Concepções teóricas sobre Metodologia

Vista como a alma da teoria, a metodologia ocupa espaço central no interior desta, pois é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade (MINAYO, 2007) ao buscar compreender os fenômenos, no nosso caso, o fenômeno da garantia do direito à educação prevista em lei.

A metodologia inclui de forma simultânea a teoria da abordagem – o método – os instrumentos de operacionalização do conhecimento – as técnicas – e a criatividade do pesquisador – sua experiência, capacidade pessoal e sensibilidade (MINAYO, 2007, p. 14).

Há uma relação de triangulação constante na construção do percurso metodológico da pesquisa, quando do exercício do entrecruzamento constante entre: a) a teoria, ou seja, os saberes já constituídos e formalizados em trabalhos acadêmicos produzidos e divulgados; b) a realidade empírica, no nosso caso, buscado no trabalho de campo, com a coleta de dados primários e secundários, por meio dos instrumentos de coleta de dados; c) e o posicionamento do pesquisador frente ao objeto de estudo abordado.

Sobre esta triangulação entre, teoria, empiria e concepções do pesquisador, Severino (2007. p. 100) afirma que

A ciência é sempre o enlace de uma malha teórica com dados empíricos, é sempre uma articulação do lógico com o real, do teórico com o empírico, do ideal com o real. Toda modalidade de conhecimento realizado por nós implica uma condição prévia, um pressuposto relacionado a nossa concepção da relação sujeito/objeto.

Nas palavras de Minayo (2007), a construção metodológica se dá por meio da interligação entre as concepções teóricas da abordagem, “articulando-se com a teoria, com a realidade empírica e com os pensamentos sobre a realidade”.

Assim, o fazer científico se dá com a

elaboração crítica de uma experiência, aquisição de uma capacidade (útil para o futuro) de identificar os problemas, encará-los com método e expô-los segundo certas técnicas de comunicação (ECO, 2007, p. xiv).

Conforme Minayo (2007), entendida como um conjunto de técnicas, a metodologia deve dispor de um instrumental claro, coerente, elaborado, capaz de encaminhar os impasses teóricos para o desafio da prática. Contudo, a autora chama a atenção para o cuidado com o endeusamento das técnicas que, pode levar a um “formalismo árido ou respostas estereotipadas”. Contudo, desprezo às técnicas, ao contrário, pode levar ao “empirismo sempre ilusório em suas conclusões, ou a especulações abstratas e estéreis” (p. 15).

Assim, a acuidade do autor nas descrições e explicações dos fatos, características fundamentais de uma pesquisa, entendida como atividade básica da construção científica e, para este caso, preponderantemente qualitativa, deve

levar em consideração a criatividade do pesquisador e sua capacidade de analisar os fatos.

6.2 A opção pela pesquisa qualitativa e o Estudo de Caso.

Compreendemos que o universo das produções humanas, do mundo das relações, das representações – sem nenhuma pretensão de entrar no mérito da Teoria das Representações Sociais trabalhada por Schultz (1976) – e da intencionalidade é objeto das pesquisas qualitativas e dificilmente pode ser traduzido em números e indicadores quantitativos. Este é um ponto de vista assumido por Minayo (2007) e que tem concordância com a nossa postura teórico- metodológica assumida neste trabalho.

Antes de tudo, esta é uma pesquisa social, por relacionar diferentes áreas do conhecimento que se preocupam com fenômenos sociais, econômicos, políticos, psicológicos, culturais, educacionais, ou seja, aqueles que englobam relações de caráter humano e social. Nesta pesquisa, o enfoque é o fenômeno educacional, certamente relacionado principalmente com os aspectos sociais, econômicos e políticos (GODOY, 1995).

Godoy (1995, p. 58) explica ainda que a pesquisa qualitativa pode ser entendida como sinônimo de “pesquisa de campo” ou “pesquisa naturalista” e que esta passou a ser utilizada por antropólogos e sociólogos na tentativa de diferenciar os estudos conduzidos em "campo", ou seja, no ambiente natural dos sujeitos, daqueles desenvolvidos em situações de laboratório ou ambientes controlados pelo investigador.

Convém ainda afirmar que a definição do método e abordagem metodológica possui uma relação de dependência com a natureza do objeto de estudo definido. Este estudo se preocupa em apreender as estruturas sociais e o modo de vida do homem, das organizações sociais e suas demandas (DUARTE, 2009). Isto, para compreender de forma particular e coletiva como se dá ou não a efetivação da garantia do direito à educação exposto nas leis e jurisprudência atuais, no contexto brasileiro.

Assim, devido à complexidade de sua apreensão, este tipo de estudo, conforme já observado, pede por uma pesquisa qualitativa, na medida em que esta é uma modalidade de análise científica que responde a questões muito particulares, tanto individual quanto coletivamente. Além disso, a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis matemáticas (Minayo, 2007).

Contudo, cabe salientar que, na presente pesquisa, mesmo o enfoque sendo qualitativo entende-se: a) não há hierarquia entre as abordagens: e b) em uma abordagem qualitativa é possível lançar mão do quantitativo para melhor explorar as possibilidades de compreensão do problema de pesquisa. Assim, mesmo assumindo o enfoque qualitativo, os dados quantitativos serão utilizados para melhor descrever e explicar os fenômenos analisados, no nosso caso, o cumprimento ou não do direito à educação, previsto em lei.

Assim, esta pesquisa obedecerá à concepção teórica sobre o percurso metodológico definido por Minayo (2007) no texto “*O desafio da pesquisa social*”. Com isto adotará os ciclos: a) “*fase exploratória*”; b) “*trabalho de campo*” e: c) “*análise e tratamento do material empírico e documental*” (p. 26-27). Porém, entendendo que o ciclo da pesquisa não se fecha, não são solidificações de etapas estanques, pois em consequência gera indagações e questionamentos.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa desenvolvida por meio de um Estudo de Caso, com o intuito de, conforme já afirmado, identificar e analisar a atuação do sistema judiciário e extrajudiciário com relação ao direito das crianças e adolescentes à educação, na etapa denominada de Ensino Fundamental, no município de Irecê-BA, 2012/2013. Reafirmamos aqui que este recorte temporal, circunscrito nesta pesquisa, é baseado nos dados coletados, os quais estimamos advirem deste período, resguardando as devidas limitações deste tipo de escolha em se tratando de uma pesquisa na área das ciências humanas.

Vale salientar que, o Estudo de Caso inicia-se com os métodos utilizados nos estudos médicos e nos ensinos jurídicos, nos Estados Unidos da América, por Laugdel; porém, passa a ser mais conhecido nas pesquisas vinculadas à

psicoterapia e no trabalho de Assistentes Sociais junto a indivíduos, grupos e comunidades (GIL, 1995). Atualmente, este tipo de estudo, tornou-se uma modalidade de pesquisa amplamente utilizada no campo das Ciências Sociais.

Assim, esta modalidade de estudo se justifica por ser um dos caminhos possíveis na pesquisa qualitativa e pelo fato de que

um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada. Para tanto, o pesquisador vai a campo buscando "captar" o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes (GODOY, 1995, p. 14)

Para identificar e analisar, descrevendo e explicando o fenômeno do direito à educação prevista em lei, fez-se necessário ir a campo e observar *in loco* como os indivíduos envolvidos no processo percebem o processo de efetivação deste direito. Justifica-se assim a utilização do Estudo de Caso.

6.3 O *locus* da pesquisa e alguns dados sobre a situação educacional no município analisado

Irecê-BA, *locus* da pesquisa, faz parte do Território de Identidade⁴² 01-Irecê, cuja composição em termos de municípios está exposta no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 – Municípios que compõem o Território de Identidade 01 - Irecê.		
Nº	TERRITÓRIO	MUNICÍPIOS
1	IRECÊ	América Dourada, Barra do Mendes, Barro Alto, Cafarnaum, Canarana, Central, Gentio do Ouro, Ibipeba, Ibititá, Ipupiara, Irecê , Itaguacú da Bahia, João Dourado, Jussara, Lapão, Mulungu do Morro, Presidente Dutra, São Gabriel, Uibaí, Xique-Xique.

Fonte: elaborado pelo autor.

A escolha por um Município deste Território de Identidade pautou-se no conhecimento que já detemos sobre os aspectos econômicos, sociais, culturais e educacionais desta localidade, além de residir em um dos municípios deste Território, vistos na Figura 1, a seguir na configuração do mapa do Estado da Bahia, dividido por Territórios de Identidade:

⁴² O Governo da Bahia passou a reconhecer a existência de 27 Territórios de Identidade, constituídos a partir da especificidade de cada região. Sua metodologia foi desenvolvida com base no sentimento de pertencimento, onde as comunidades, através de suas representações, foram convidadas a opinar. **Definição:** O território é conceituado como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial (<http://www.seplan.ba.gov.br/mapa.php>).

Figura 1: O Estado da Bahia dividido em Território de Identidade, destacando o Território de Identidade 01-Irecê.



Fonte: CEDETER, 2011.

Fonte: <http://www.seplan.ba.gov.br/mapa.php>

Irecê-BA é sede do Território de Identidade, que recebe o seu nome e segundo dados do Sistema de Informações Territoriais (SIT) abrange uma área de 27.490,80 Km², e, é composto por 20 municípios. Conforme observado, Irecê-BA está inserido entre os 20 municípios que compõem o Território de Identidade 01-Irecê, identificados no Quadro 1.

Irecê é um nome indígena, dado pelo Tupinólogo Teodoro Sampaio, em substituição ao nome Caraíbas, que é o nome de uma planta que havia em grande quantidade na região. Irecê significa “pela água, à tona d’água, à mercê da corrente”.

Em 1663, Antônio Guedes de Brito que residia em terras que correspondem ao município vizinho denominado Morro do Chapéu foi incumbido pelo rei de Portugal para “pacificar a região” do São Francisco e como recompensa recebeu 160 léguas de terra⁴³, que abrangeria as áreas de terra da microrregião de Irecê. Em 21 de fevereiro de 1807, foram comercializados pela primeira vez os terrenos que hoje está erguida a cidade, que naquela época era conhecida como Brejo das Caraíbas ou Lagoa das Caraíbas (PME, 2010).

Os primeiros habitantes chegaram décadas depois, no ano de 1877, com Antônio Alves de Andrade, Hermógenes José Santana, Sabino Badaró, Joaquim José de Sena, Deoclides José de Sena, José Alves de Andrade, Benigno Andrade, dentre outros, que ao chegar em Lagoa das Caraíbas encontraram abundantemente água, caça e terrenos férteis, requisitos básicos para a sobrevivência. Segundo o autor Jackson Rubem, estes primeiros moradores acamparam embaixo de uma árvore:

Estes moradores habitaram inicialmente embaixo duma quixabeira secular, que se encontra até os dias de hoje, na Av. Tertuliano Cambuí, no quintal de dona Nita. Depois construíram suas casinhas de enchimento, desmataram parte das terras e começaram a desenvolver a agricultura e a pecuária. (RUBEM, *apud* IRECE-BA, 2009)

Anos depois chegaram os herdeiros dos terrenos, entre eles Martiniano Marques Dourado e Clemente Marques Dourado, descendentes de portugueses.

⁴³ Uma légua corresponde a 6.600 metros ou 6km e 600m.

Estes cidadãos e muitos outros promoveram o desenvolvimento daquelas terras, produzindo milhares de arrobas de algodão, criando centenas de cabeças de gado e trazendo produtos de fora para serem vendidos entre os habitantes locais.

O título de fundador de Caraíbas é atribuído a Aristides Rodrigues Moitinho, que juntamente com Teotônio Marques Dourado Filho e com o Cel. Terêncio Dourado, chefe de polícia da Bahia, conseguiram criar em 1906 um distrito de Paz de Subdelegacia de Polícia de Morro do Chapéu, com a denominação de Caraíbas (PME, 2010).

O município já com o nome de Irecê foi criado pela Lei Estadual nº 1896 em 02/08/1926, assinada no Palácio do Governo do Estado por Francisco Marques de Góes Calmon, com a denominação de Vila de Irecê. No entanto, por não ter renda suficiente que o caracterizasse como município, foi anexado a Morro do Chapéu, em 8 de Julho de 1931, pelo decreto nº 7479, assinado no Palácio do Governo, por Arthur Neiva – Bernardino José de Souza. Destarte, para restaurar o então extinto município, em 1933, foi promulgada a independência política através do decreto nº 8.452, de 31/05/1933, assinado no Palácio do Governo, por Juracy M. M. Magalhães. Desde então esta é a data que se comemora a emancipação política do município.

No passado não muito distante, recebera o título de “Capital do feijão” pelas grandes safras produzidas no começo da década de 1990, destacando-se atualmente na produção irrigada de cenoura, beterraba e hortaliças. Sua economia é baseada na agricultura, pecuária e comércio.

Figura 2 - Imagens aéreas de Irecê-BA



O município de Irecê localiza-se na zona fisiográfica da Chapada Diamantina Setentrional, abrangendo toda a área do Polígono das Secas. Pertence à bacia do São Francisco e tem como limites as cidades de João Dourado (Leste), Presidente Dutra (Oeste), Lapão (Sul) e São Gabriel (Norte) (Atlas do Desenvolvimento Humano, 2010).

A cidade possui uma área de 314 km², e está a 478 km de Salvador, capital do Estado. Suas coordenadas geográficas são: Latitude Sul: 11°18' – Latitude Oeste: 41°52' - Altitude: 722 metros e a densidade demografia é de 119 habitantes por km². O clima é Semiárido e por suas características, seu território está incluído no Polígono das Secas. Sua pluviosidade média é de 582mm anuais, com chuvas que ocorrem ente novembro e janeiro; sua temperatura média é de 22° C com máxima 26,9° C e mínima 17,7° C (Atlas do Desenvolvimento Humano, 2010).

Figura 3– Irecê, localização no Estado da Bahia, no Território de Identidade.



Fonte: Sistema de Informações Territoriais (<http://sit.mda.gov.br>)

O município de Irecê-BA, com base nos dados do censo do IBGE⁴⁴ conta com a população estimada em 66.404 habitantes, dos quais 32.142 do sexo masculino e 34.262 do sexo feminino lotados em 22.590 domicílios. Embora a cidade tenha uma economia voltada para a agricultura, agronegócios e comércio, sua população é eminentemente urbana com 61.248 (92,25%) e apenas 5.156 (7,76%) residem na zona rural; um demonstrativo do êxodo rural, em que a migração das pessoas do campo para os centros urbanos fazem produzir grandes desigualdades sociais, geralmente decorrentes da crise econômica e dos longos períodos de estiagem e das características dos programas governamentais implementados no bojo das políticas de desenvolvimento agrícola.

Nos últimos tempos vem enfrentando longos períodos de estiagem, com quebras de safra que influenciam seu processo de desenvolvimento econômico e social. Sucessivas administrações municipais caracterizaram-se por não desenvolverem políticas sociais e diretrizes econômicas coerentes com as necessidades de crescimento do seu povo, levando a uma estagnação do processo cultural ireceense. Nesse panorama, a educação nunca foi considerada prioridade, sendo colocada em lugar de descaso e pouca valorização, o que trouxe implicações sérias e desastrosas para os processos de ensino e aprendizagem. (PME, 2010, p.03)

O declínio econômico da cidade, após a efervescência da monocultura do feijão em 1980, motivada pela política nacional de desenvolvimento agrícola, exauriu o solo e a possibilidade de desenvolvimento da agricultura familiar que prioriza o pequeno produtor. Hoje, a cidade tem sua economia centrada na cultura com irrigação de alguns produtos agrícolas como a cenoura, beterraba, cebola e outras hortaliças. Além disso, vem chamando a atenção para a criação de animais de pequeno e grande porte, a prestação de serviços, sobretudo nas áreas de saúde, educação e tecnologia e o comércio de confecções, calçados, dentre outros.

Como se percebe, trata-se de uma região de grande desigualdade socioeconômica, pelo histórico do seu desenvolvimento. Os índices educacionais

⁴⁴ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- Censo 2010-Primeiros Resultados. Neste censo constam apenas os dados referentes a população urbana e rural e, para os fins desta pesquisa os dados que não constam no censo atual serão considerados pelo censo anterior.

demonstram que são necessárias ações profícuas para que esta realidade seja modificada. Como o foco deste estudo é a etapa do Ensino Fundamental, discorreremos sobre dados que retratam esta realidade, para melhor analisarmos as categorias de análises que, para esta tese, compõem o que denominamos de garantia do direito à educação.

O Ensino Fundamental corresponde ao nível de ensino com maior número de matrícula. Foi ampliado para 9 anos, a partir da lei municipal nº 686/2002, que estabelece em seu Art. 1º:

Ensino fundamental, com duração de 9 (nove) anos, organizados em Ciclos, estabelecidos em Portaria da Secretaria Municipal de Educação, obrigatório e gratuito, na faixa etária de 6 a 14 anos e para os que a ela não tiveram acesso na idade própria, podendo ser ministrada em menor tempo através da aceleração de estudos, devidamente planejada e desenvolvida em cada escola do Sistema Municipal de Ensino.

São 27 Escolas Municipais atendendo a esta etapa de ensino. O número de matrículas vem crescendo ao longo dos anos. Porém, a ideia de que o Ensino Fundamental foi universalizado não condiz ainda com a realidade demonstrada no Quadro 2, a seguir.

Quadro 2 – Dados educacionais, 7 a 14 anos – Ensino Fundamental.			
	População em idade escolar	Atendimento, em %	População em idade escolar e fora da escola
Irece (2010)	9.899	91.7	822
Bahia (2010)	2.069.162	92.7	151.049
Região Nordeste (2010)	8.082.782	92.5	606.208
Brasil (2010)	26.309.730	92.0	2.104,778

Fonte: IBGE-2010, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e organizada pelo autor.

Vê-se, assim, que apesar do município pesquisado ter uma taxa de atendimento próxima à da Bahia, Nordeste e Brasil, ainda existem crianças e adolescentes, na faixa etária ideal para essa etapa da Educação Básica, que não se matricularam, no ano de 2010, totalizando quase mil pessoas. Isto demonstra a

necessidade de esforços por parte do Sistema Judiciário e Extrajudiciário para que este direito seja garantido.

Se fizermos uma comparação com a matrícula escolar que, em 1991, em Irecê, para pessoas entre 07 e 14 anos, era de 61,54%, passando para 86,10%, em 2000 (Atlas do Desenvolvimento Humano), observaremos que parece haver uma mudança no cenário, para melhor. Porém, podemos afirmar que há alunos sem acesso à escola e, como mostram as estatísticas gerais sobre o ensino no Brasil, alunos que evadiram durante o processo, o que demonstra ser imperioso continuarmos debatendo a necessidade de ampliação da garantia do direito à educação, previsto em lei.

A taxa de analfabetismo ainda é um problema a ser superado, e que está relacionada, tanto à garantia de acesso, quando à permanência e, também, à qualidade do ensino. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD), no ano de 2012, o percentual de pessoas com 07 a 14 anos, analfabetas, era de 3,7 %, com 15 ou mais anos de idade, 13,4 %. O analfabetismo no município vem caindo ao longo dos anos, 33,44% , em 1991, e 14,96% em 2000, segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano, o que demonstra uma situação positiva na região em termos do domínio da leitura e escrita da sua população, a partir dos programas empreendidos pelos governos, neste sentido. No entanto, nota-se que esse direito precisaria ser assegurado para essa parcela de habitantes que corresponde aos analfabetos, mesmo que muitos destes se situam em faixa etária além da adequada ao Ensino Fundamental, o que é assegurado inclusive por lei, conforme vimos em capítulo anterior.

Outro fato que demonstra falhas no sistema de garantia do direito à educação, pois leva à tona, questão de acesso e permanência na escola diz respeito ao atraso escolar. Apesar da evolução nos dados, o percentual de alunos com 18 anos ou mais que conseguiram concluir o Ensino Fundamental ainda é pequeno, chegando a 51,37%, no último ano de contagem (**Quadro 03**). Assim como o percentual de alunos com 11 a 13 anos frequentando os anos finais do Ensino Fundamental ainda demonstra a necessidade de ampliação de ações em

prol da garantia do direito á educação. Além disso, ainda existem alunos que estão com idade entre 15 e 17 anos que não completaram o Ensino Fundamental, mostrando que há defasagem etária nas séries correspondentes e, por isto, deficiência no cumprimento da lei brasileira, em termos da qualidade do ensino, (Quadro 03).

Quadro 03 - Dados educacionais			
	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,228	0,415	0,643
Pessoas de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo	22,65	32,42	51,37
Pessoas de 5 a 6 anos frequentando a escola	46,04	78,29	96,30
Pessoas de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental	22,44	60,11	89,70
Pessoas de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	14,60	31,15	58,64
Pessoas de 18 a 20 anos com ensino médio completo	8,19	18,61	43,09
Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano Municipal⁴⁵, 2013.			
Notas (a). IDHM, na primeira linha do quadro – expresso em números índices de 0 a 1. (b) os dados a partir da segunda linha do quadro são expressos em percentuais.			

Mesmo não sendo o nosso foco de estudo, mas certamente podendo contribuir para a justificativa da necessidade da ampliação do debate sobre a garantia do direito à educação, trazemos os dados sobre o rendimento escolar, que mostra o desafio que tem o município, pela frente para oferecer educação de qualidade a essa população, observando o Quadro 04, com dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que demonstra o percentual de alunos que alcançaram o número mínimo de pontos, de acordo com os critérios desta avaliação⁴⁶.

⁴⁵ O **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013** é uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) - de 5.565 municípios brasileiros, além de mais de 180 indicadores de população, educação, habitação, saúde, trabalho, renda e vulnerabilidade, com dados extraídos dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 (ADHM, 2013).

⁴⁶ Desempenho: Pontuação mínima na escala do Saeb, estabelecida pelo Todos Pela Educação como adequada a cada série: 4ª série EF - Língua Portuguesa: acima de 200

Quadro 04 – Desempenho dos alunos, em 2011				
Em %				
	4ª/5º EF - Port.	4ª/5º EF - Mat.	8ª/9º EF - Port.	8ª/9º EF - Mat.
Irece (2011)	28,9	23,3	14,6	7,1
Bahia (2011)	29,4	24,6	19,6	11,4
Região Nordeste (2011)	29,2	23,5	19,6	11,8
Brasil (2011)	40,0	36,3	27,0	16,9

Fonte: SAEB/INEP

Estes dados fazem emergir o que há pouco tempo atrás convencionou-se chamar nos meios educacionais àqueles que tinham uma iniciação no processo da alfabetização e que não detinham o domínio adequado da leitura e escrita – os analfabetos funcionais. Este é um debate complexo, não inerente diretamente a esta tese, mas que mostra o quanto os dirigentes educacionais e os discursos oficiais do Estado precisam estar cientes dos limites e resultados das ações das políticas implementadas nessa direção. O baixo rendimento escolar dos estudantes reflete diretamente no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, um índice que mede o desempenho das escolas e dos estudantes do Ensino Fundamental e Ensino Médio utilizado nas políticas educacionais brasileiras dos últimos anos, que no município de Irecê, na última avaliação (2011), está em 4,4, para os anos iniciais do Ensino Fundamental e, 3,5, para os anos finais, em uma escola que vai de 0 a 10.

Com dados coletados na Secretaria da Educação do município e, principalmente, da consulta ao seu plano municipal de educação (PME) elaborado, analisamos outras variáveis que demonstram o quadro educacional do município. A evasão escolar ou abandono ainda é um problema e fica claro nos dados do **Quadro 05**, a partir de informações não tão recentes, mas que auxiliam na ampliação do debate.

pontos. Matemática: acima de 225 pontos. 8ª série EF - Língua Portuguesa: acima de 275 pontos. Matemática: acima de 300 pontos.

Quadro 05. Taxas de abandono – Rede Municipal, em Irecê.

SÉRIE/ ANO	Ano	Taxa Abandono	
		Urbana	Rural
1ª Série / 2º ano do EF	2008	0,6	1,9
	2009	1,0	2,9
2ª Série / 3º ano do EF	2008	1,0	2,2
	2009	1,5	4,3
3ª Série / 4º ano do EF	2008	1,9	2,5
	2009	1,4	0,8
4ª Série / 5º ano do EF	2008	8,4	8,10
	2009	1,0	3,4
5ª Série / 6º ano do EF	2008	5,5	4,0
	2009	6,3	1,30
6ª Série / 7º ano do EF	2008	6,5	10,9
	2009	7,0	5,7
7ª Série / 8º ano do EF	2008	6,0	6,9
	2009	6,8	1,7
8ª Série / 9º ano do EF	2008	6,0	3,2
	2009	8,5	3,2

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Irecê

A distorção idade-série também guarda marcas de uma educação que, muitas vezes, não promove acesso na idade adequada e, possivelmente, não é competente em impedir a evasão ou abandono⁴⁷ dos alunos, como mostra o Quadro 06, a seguir.

Quadro 06. Matrícula do Ensino Fundamental da Rede Municipal, por idade e série, 2010.

Idades	Ano (antiga série)									Total
	1º Ano	2º Ano	3º Ano	4º Ano	5º Ano	6º Ano	7º Ano	8º Ano	9º Ano	
06 anos	341									
07 anos	380	364	11							
08 anos	19	379	317	41						
09 anos	2	51	358	295						
10 anos	4	11	81	324	305	7				
11 anos		5	50	112	310	255	12			

⁴⁷ O IBGE faz diferenciação entre evasão e abandono, o que não será seguido para esta pesquisa.

12 anos		5	19	52	127	274	256	6		
13 anos		1	5	31	68	106	262	172	13	
14 anos			3	12	30	76	103	162	167	
15 anos		1	3	7	14	43	62	81	211	
Total de alunos em defasagem	6	23	80	102	121	133	93	74	102	734
% em defasagem	08	2,8	9,4	11,6	14,0	17,1	12,8	14,7	20,6	11,0

Fonte: Secretaria de Municipal de Educação de Irecê

Os dados da relação idade-série e os percentuais de defasagem⁴⁸, apresentados no Quadro 06, a seguir, são formulados considerando a idade de corte de cada segmento para o acesso e a tolerância do período de dois anos após a idade de entrada para considerar com defasagem idade-série. Segundo o PME do município (2011), “esta compreensão orientará a construção de políticas de aceleração, acompanhamento da aprendizagem e/ou de acompanhamento pedagógico específico para cada caso” (p. 20).

Nesta análise, observa-se na referida tabela que enquanto há um percentual de defasagem idade-série no 1º ano é de 8% e, no ano final do ensino fundamental há uma defasagem de 20,6%. Existem apenas 06 alunos no ano inicial do segmento em defasagem de um total de 746 alunos; são 121 alunos em defasagem no 5º ano do ensino fundamental de um total de 817 estudantes; no 6º ano, em que os alunos adentram no ensino fundamental II, são 775 estudantes matriculados e, deste total 133 encontram-se em defasagem idade-série e por fim, no ano final do segmento, são 493 alunos matriculados e 102, em defasagem. Embora o maior percentual de defasagem esteja no 9º ano, quando então se observa uma redução drástica no número de matrículas em relação aos anos anteriores, é no 6º que se constata o maior número de alunos defasados.

Isto demonstra a necessidade de aprimoramento das ações em prol da garantia do direito à educação, em termos de melhoria do ensino ofertado ou de melhoria das condições do processo educacional vivenciados pelos alunos. Tais números e percentuais podem estar demonstrando uma negação do direito público subjetivo ao Ensino Fundamental, na medida em que se possa tornar

⁴⁸ Nota: Cálculo de defasagem – Matrícula com defasagem/total da matrícula para a série EX: $91/301 \times 100 = 30,23$.

invisível o acesso negado ou inadequado no período adequado da frequência à escola desses alunos, assim como a garantia de continuidade dos estudos.

Sobre a questão da regularização do fluxo escolar, segundo informações da Secretaria da Educação do município, a parceria com o Instituto Ayrton Senna, por meio do Programa Acelera Brasil, em 2007, é vista como de suma importância nesta questão, “ajudando sobremaneira na redução dos índices de distorção idade-série” (PME, 2011).

Outra questão, principalmente, no que tange à busca pelo acesso à escola, pelos familiares e, principalmente, à frequência escolar é o Bolsa Família. Segundo o PME, o Município já tinha, em 2011, 9.651 alunos matriculados na Rede Municipal (Censo 2011), dos quais, 4506 eram atendidos pelo programa, que tem como premissa para o seu recebimento, a frequência do aluno na escola.

Trata-se, segundo o documento, de uma questão importante no combate da evasão escolar, pois

Tal recurso constitui-se muitas vezes como a única renda familiar pontual, por isto a preocupação das famílias em garantir a assiduidade dos alunos. No âmbito do poder público, tal programa visa assegurar melhores condições de vida às nossas crianças e adolescentes. Na Secretaria Municipal, existe uma equipe responsável por tratar dos Programas e Convênios referentes à Educação. Esta equipe monitora bimestralmente, os dados referentes ao controle da frequência informados pelas escolas da rede pública e particular (PME, 2011, p. 16).

Percebe-se, pois, que há uma preocupação formal quanto à garantia do direito à educação, exposta no Plano Municipal de Educação (PME). Outro programa que também é mencionado como importante na manutenção da Criança e do Adolescente na Escola é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Assim,

o município tem se preocupado com o trabalho infantil estabelecendo parceria com a Secretaria de Assistência Social – Conselho Tutelar e Juizado de Menores no intuito de erradicar o trabalho infantil, através deste Programa que atende 300 alunos de 07 a 15 anos oriundos da rede pública municipal e estadual, com 02 núcleos específicos: 01 na zona urbana (240 alunos) e 01 na zona rural (60 alunos); ressaltamos que o programa oferece

transporte e alimentação escolar, o mesmo atende aos alunos que apresentam maior vulnerabilidade e situações de risco. **Uma premissa para participar do programa é estar matriculado e frequentando a escola** (*grifo nosso*). (PME, 2011, p. 17).

Além do acesso e permanência, como já citados, o Plano de educação do município contempla a necessidade de garantia de atendimento especializado aos alunos com necessidades especiais, demonstrando atenção com a legislação sobre esta questão. Segundo o documento analisado,

Ainda considerando aspectos relevantes que caracterizam o ensino fundamental, no que diz respeito ao acesso e permanência dos alunos com deficiências e transtornos globais do desenvolvimento, os mesmos são matriculados e frequentam a escola na rede regular, em contra-turno, frequentam espaços próprios para complementação do desenvolvimento das habilidades, como: Associação de Pais e Amigos do Excepcional - APAE e Salas de Recursos Multifuncionais, que atendem a alunos da rede pública e particular (PME, 2011, p. 18).

Os livros didáticos, segundo o PME-2011, utilizados no ensino fundamental da rede municipal, são fornecidos através da adesão ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e tem como principal objetivo subsidiar o trabalho pedagógico dos professores por meio da distribuição de coleções de livros didáticos aos alunos da educação básica. O Ministério da Educação (MEC) publica o Guia de Livros Didáticos com resenhas das coleções consideradas aprovadas. O guia é encaminhado às escolas, que escolhem, entre os títulos disponíveis, aqueles que melhor atendem ao seu Projeto Político Pedagógico (PPP).

O transporte escolar, previsto em lei, é concedido ao Município por meio do Programa Caminho da Escola e foi criado em 2007 com o objetivo de “renovar a frota de veículos escolares, garantir segurança e qualidade ao transporte dos estudantes e contribuir para a redução da evasão escolar” (FNDE, 2013). Segundo a Secretaria Municipal de Educação, os problemas que existiram em 2010 já foram sanados com a chegada, em 2013 de mais 3 (três) ônibus.

Em relação à garantia de alimentação escolar, o Município conta com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em 1955, que garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (FNDE, 2013). Também, como ação de garantir um dos requisitos de efetivação do direito à educação há formalmente nos municípios o Programa Saúde na Escola, (PSE) como uma política “intersectorial dos Ministérios da Saúde e da Educação” (Portal da Saúde, 2013) e foi instituído em 2007. Porém, o PME-2011 não trata desta necessidade.

A partir dos dados aqui identificados e analisados, não exaustivos, tem-se uma noção um pouco mais ampliada sobre a situação educacional do Município e as ações implementadas em suas políticas, muitas delas dirigidas à efetivação da garantia do direito à educação. Tal panorama poderá ajudar na análise de como as garantias do direito à educação expostas em lei estão sendo acompanhadas pelo sistema judiciário e extrajudiciário.

6.4 Etapas e definições para a pesquisa

Como observado, Irecê-BA foi o local onde a pesquisa foi realizada. Para isso, foi necessária a definição de etapas previamente formuladas e harmonicamente delineadas, sendo assim identificadas.

a) Descrição e análise da estrutura do poder judiciário e extrajudiciário – definidos no tópico a seguir –, para compreender sua organização e delineamento da composição e aparatos formais diretamente relacionados à observância da garantia do direito à educação para a população.

b) A partir do entendimento da organização das estruturas judiciárias e extrajudiciárias, análise das formas através das quais este aparato existente na configuração do município vem agindo, avaliando suas ações e intervenções no intuito de garantir o cumprimento dos preceitos legais referentes ao direito da população demandante do ensino fundamental da Educação Básica naquele município.

c) Tendo delineado e compreendido a estrutura e as ações dos poderes judiciário e extrajudiciário, identificação e análise dos procedimentos através dos quais a população intervém, a partir da legislação vigente, para ter o direito ao ensino fundamental garantido e efetivado pelas suas crianças e adolescentes.

O estudo proposto, um estudo de caso, busca, desta forma, ser uma estratégia para responder às questões "como" e "por quê" certos fenômenos ocorrem – no nosso caso, o fenômeno da efetivação ou não da garantia do direito à educação –, um problema atual e que só poderá ser analisado dentro de um contexto de vida real definido.

6. 5 Caracterização dos Sistemas judiciário e extrajudiciário

Como protetores do direito à educação, assim como dos direitos do cidadão, de forma geral, estão, tanto o Estado, representado pelos seus Órgãos, no caso desta pesquisa representado pelo sistema judiciário; quanto a sociedade civil, definida aqui como sistema extrajudiciário.

Tal pressuposto se sustenta a partir da constituição do Estado Democrático de Direito que tem como parâmetro a garantia da participação e conseqüente democracia como pressupostos principais e a separação entre os poderes: executivo, legislativo e judiciário. Assim, com a estrutura de um Estado moderno, por lei a garantia dos direitos à população é base fundamental, assim como a consolidação da separação entres os três poderes, já expressa.

No Brasil, a formulação, a implantação e o acompanhamento das políticas públicas de nível federal estão a cargo da Presidência da República e dos seus ministérios⁴⁹, secretarias especiais, autarquias, agências reguladoras e conselhos. Os ministérios integram a cúpula administrativa do Governo e no caso das políticas educacionais e, nesse sentido, relacionado à garantia do direito educacional para a população, está o Ministério da Educação (MEC).

⁴⁹ Atualmente, o governo federal é composto por 26 ministérios, 9 secretarias da Presidência e 6 órgãos.

a) O sistema judiciário

Parte que integra os três poderes – sendo os outros o Executivo e o Legislativo, conforme mencionado anteriormente –, o Poder Judiciário, regido pela Constituição Federal (1988) tem a função de garantir os direitos individuais, coletivos e sociais e resolver conflitos entre cidadãos, entidades e Estado. Para isso, tem autonomia administrativa e financeira garantidas pela Constituição Federal.

São órgãos do Poder Judiciário o Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), além dos Tribunais Regionais Federais (TRF), Tribunais e Juízes do Trabalho, Tribunais e Juízes Eleitorais, Tribunais e Juízes Militares e os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. (<http://www.brasil.gov.br/sobre/o-brasil/estrutura/organizacao-do-governo>). Além deste, regido e criado pela Constituição de 1988, o Ministério Público (MP) é uma instituição pública permanente, essencial à Justiça e responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis. Na prática, o MP defende os direitos dos cidadãos e os interesses da sociedade.

Apesar de compor o Sistema Judiciário, MP não está subordinado a nenhum dos três Poderes do Estado: Executivo, Legislativo e Judiciário, pois tem princípios institucionais que asseguram sua autonomia administrativa. São eles: a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. O MP abrange:

Ministério Público da União (MPU), que compreende:

- a) Ministério Público Federal (MPF).
- b) Ministério Público do Trabalho (MPT).
- c) Ministério Público Militar (MPM)
- d) Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) (www.mp.gov.br).

Parte que compreende o Ministério Público dos Estados⁵⁰ (MPE), o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios é o ramo do Ministério Público da União responsável por “fiscalizar as leis e defender os interesses da sociedade do DF e dos Territórios”, com a missão de “promover a justiça, a democracia, a cidadania e a dignidade humana, atuando para transformar em realidade os direitos da sociedade do Distrito Federal e dos Territórios”. (www.mp.gov.br).

No Estado da Bahia, o Ministério Público é chefiado pelo Procurador Geral de Justiça. Como “braços” do Ministério Público Estadual, as Promotorias Regionais atuam juntamente aos municípios baianos e é aqui que está localizada a nossa base de coleta de dados. Ou seja, buscaremos descrever e explicar as questões relacionadas à garantia do direito à educação por meio de dados coletados junto ao Município de Irecê-BA.

b) O Sistema extrajudiciário

O sistema extrajudiciário é composto pela organização da sociedade civil e foi formalizado e respaldado em lei a partir da Constituição Federal de 1988, a qual definiu no seu artigo 206 o princípio da gestão democrática. Dessa forma, a Constituição Estadual de 1889 define como mecanismos de participação a constituição de conselhos representativos da sociedade para zelar pela observância dos direitos da população. Mesmo entendendo que a democracia e a participação no artigo mencionado estão relacionadas à gestão da educação, é a partir deste princípio que são instituídos os conselhos que compõem o nosso campo de estudo: o Conselho Tutelar (CT), Conselho Municipal de Educação (CME) e Conselho do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCE).

Assim, buscaremos analisar a atuação dos Conselhos Tutelares, observados como suportes fundamentais ao sistema judiciário na proteção dos direitos do cidadão. Com criação instituída pelo Artigo 132 do Estatuto da Criança

⁵⁰ Para ver organograma completo do Ministério Público do Estado da Bahia ver site: http://www.mp.ba.gov.br/gestao/organograma/1_Organograma_MP_basico_maio_2012.pdf.

e do Adolescente, os Conselhos Tutelares⁵¹ são órgãos permanentes que vem atuando na defesa do direito das crianças e dos adolescentes nos municípios e comporão nosso campo de estudo.

O Conselho Municipal de Educação tem função normativa, deliberativa e fiscalizadora e tem função fundamental na observância da garantia do direito à educação. Outrossim, dentre os direitos a serem zelados, o direito à educação é parte integrante do Conselho do Direito da Criança e do Adolescente.

De forma específica, assim está resumido o nosso campo de estudo:

- a) Sistema judiciário: as Promotorias Regionais, ou seja, o Ministério Público Estadual, personalizado nos municípios;
- b) Sistema extrajudiciário: o Conselho Municipal de Educação (CME), o Conselho Tutelar, e Conselho do Direito da Criança e do Adolescente.

Para melhor entendimento de como está estruturado o poder judiciário e extrajudiciário de acordo com o modelo analítico desenhado para este estudo, será descrito de que forma estas duas “instâncias”, que de alguma forma se relacionam com a observância do direito à educação, estão estruturada.

⁵¹Apesar da expressa determinação legal, contida no art. 132 do ECA, afirmando que todo Município terá, ao menos, um Conselho Tutelar, em 2005, mais de 1500 municípios brasileiros, sendo 144 deles baianos, não possuíam tal órgão, e muitos que os instalaram têm sido negligentes na sua manutenção, deixando de propiciar os recursos materiais e humanos, imprescindíveis ao seu bom funcionamento. Em 2009, os coordenadores e representantes dos Centros de Apoio Operacionais da Infância e Juventude de 20 estados, apresentaram uma proposta de ação nacional, que foi aprovada pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPGE), a ser executada de forma coordenada e simultânea em todos os estados, com o objetivo de auxiliar os órgãos de execução na tarefa de exigir a implantação dos Conselhos dos Direitos, Conselhos Tutelares e Fundos Municipais em todos os municípios brasileiros (<http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/infancia/conselho/conselho.asp>). Segundo o mesmo site, atualmente (2012) todos os 417 municípios da Bahia já possuem seu Conselho Tutelar.

Quadro 7: Organização das instâncias de observação da garantia do direito à educação.

Instância	Sistema Judiciário	Sistema Extrajudiciário
Federal	Ministério Público da União (MPU), que compreende: a) Ministério Público Federal - MPF b) Ministério Público do Trabalho - MPT c) Ministério Público Militar - MPM	Conselho Federal de Educação
Estadual	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT (Ministério Público Estadual)	Conselho Estadual de Educação
	Promotoria Pública	
	Juizado da Infância e da Adolescência	
Municipal (âmbito do estudo aqui proposto)	Ministério Público, por meio da Vara da Infância e da Juventude.	Conselho Tutelar
		Conselho Municipal de Educação
		Conselho do Direito da Criança e do Adolescente.

Fonte: Elaborado pelo autor. Site consultado: www.mp.ba.gov.br.

6.6 Os sujeitos da pesquisa e os instrumentos de coleta de dados.

Além da análise documental coletando dados secundários, foram coletados os dados primários por meio de entrevistas e grupo focal com sujeitos que

estavam diretamente relacionados com a observância e zelo pela garantia de direitos, no nosso caso o direito à educação, em Irecê-BA, de acordo com a Tabela x, a seguir.

Quadro 8: Perfil dos sujeitos, etapas, instrumentos e procedimentos da pesquisa projetados.		
ETAPAS	INSTRUMENTO	PROCEDIMENTO
Primeira	1. Roteiro de análise documental: documentos (PME). Atas, Leis. Processos.	1. Análise de conteúdo
Segunda	2. Entrevistas com: 1 (um) Promotor de Justiça. 05 (cinco) Conselheiros Tutelares. 06 (seis) Conselheiros Municipais do Direito da Criança e do Adolescente. 09 (nove) Conselheiros Municipais de Educação.	2. Realização de Entrevistas, transcrições e análise dos dados
Terceira	3 – Realização de Grupo Focal, realizados com informantes do sistema extrajudiciário.	3. Realização de Grupo Focal
Quarta	4 – Transcrição das gravações	Análise dos dados e elaboração da tese

Fonte: Elaboração do autor, 2013.

O Quadro 9 demonstra o número de sujeitos e as instituições envolvidas na realização da pesquisa.

Quadro 09: Especificação dos sujeitos da pesquisa					
	IDENTIFICAÇÃO	INSTITUIÇÃO	POPULAÇÃO	AMOSTRA	TOTAL
SISTEMA JUDICIÁRIO	Promotor de Justiça	Promotoria de Justiça de Irecê-BA	01	01	01
SISTEMA EXTRAJUDICIÁRIO	Conselheiros	Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente	06	06	06
		Conselho Tutelar	05	05	05
		Conselho Municipal de Educação (CME)	09	09	09

Fonte: Elaboração do autor, 2013.

Por entender e valorizar a necessidade de interação verbal com os sujeitos pesquisados, optamos pela utilização da entrevista semiestruturada. Para Oliveira (2000) um dos atributos do pesquisador é saber ouvir e estar aberto à compreensão do sentido do que foi dito, para posteriormente interpretar à luz da teoria utilizada. A entrevista pode ser definida também como uma conversa a dois com propósitos bem delineado (MINAYO, 2007), assim a necessidade de elaboração, testagem prévia e aplicação do instrumento de coleta de dados.

Por fim, com o objetivo de aprofundar as questões que não ficaram bem trabalhadas durante as entrevistas, foi realizado um Grupo Focal com alguns dos sujeitos entrevistados.

A análise dos dados far-se-á por meio desta triangulação necessária à produção científica: a) o que as informações dos sujeitos de pesquisa revelam, b) o que dizem as leis e teorias sobre o objeto e, c) como a criatividade e conhecimento do pesquisador articulam este ciclo de reflexão, por meio destas três fontes interrelacionadas e interdependentes.

Desta forma, buscaremos descrever e analisar, em capítulo posterior, o fenômeno do direito à educação inscrita na legislação vigente, observando como o sistema judiciário e extrajudiciário estão agindo frente à necessária observância de tal direito. Contudo, cumpre explicitar alguns pressupostos teóricos considerados de extrema importância na estruturação dos instrumentos de coleta de dados utilizados. É o que desenvolvemos no item seguinte.

6.7 Alguns pressupostos que orientaram a estruturação da coleta de dados.

O direito à educação deve ser visto:

a) de forma individual: inclui um processo de desenvolvimento individual próprio à condição humana.

b) de forma coletiva: ter o direito a uma política educacional, a ações afirmativas do Estado que ofereçam à sociedade instrumentos para alcançar seus fins.

O princípio do direito à educação se revela com:

a) a garantia da igualdade entre as pessoas. Desta forma, pressupõe a oferta de educação de qualidade para todos.

Os agentes responsáveis por garantir este direito são:

a) O Estado: Artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

b) A família e sociedade, nesta mesma Carta, em seu artigo 205.

Sem perder de vista que o descumprimento destes deveres pode ser identificado como crime de abandono intelectual (quando a criança não é matriculada na escola), ou infração administrativa (quando os pais não acompanham o desenvolvimento no aluno na escola), no processo de garantia do direito à educação, as questões que devem ser levadas em consideração:

1 – para a família e sociedade

- a) matricular os filhos na escola;
- b) acompanhar a frequência e aproveitamento de suas crianças e adolescentes na escola.

2 – ao Estado

a) ensino fundamental obrigatório⁵² e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; Além de: Caso a garantia do ensino público obrigatório e oferecido de maneira regular seja descumprida, o Poder Público pode ser responsabilizado (artigo 209, §2º da Constituição Federal), e o chefe do executivo (prefeito, governador) pode até mesmo ser deposto.

b) atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência (de preferência na rede regular de ensino);

c) atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

e) acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística;

f) oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador;

g) atendimento no ensino fundamental, através de programas que garantam material didático-escolar,

h) transporte, alimentação e assistência à saúde.

⁵² Considerando o caráter gradativo da aplicação da Emenda Constitucional 59/2009, como já observamos, não faz parte da nossa análise a garantia de tal direito.

Dentre tais pressupostos foram eleitos alguns que se configuraram como nossas categorias analíticas e suas correspondentes subcategorias que atendem aos objetivos específicos traçados para a investigação pretendida, sobre as quais detalharemos a seguir:

Categorias de análise:

Para o objetivo específico 1: Identificar como as instâncias do Governo ligadas ao Sistema de Justiça têm se organizado no sentido de intervir na garantia do direito à educação.

Categoria 1: Estruturação das instâncias do Sistema Judiciário para a garantia de:

Subcategorias:

a Acesso e permanência das crianças e adolescentes, de 6 a 14 anos, no Ensino Fundamental.

b Atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência.

c Atendimento ao educando através dos programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Para o objetivo específico 2: Analisar que ações são promovidas pelas instâncias do Governo que levem à garantia do direito à educação.

Categoria 2: Ações de fiscalização da Promotoria Pública (que levem a garantia de:

Subcategorias:

a) Acesso das crianças e adolescentes, de 6 a 14 anos, no Ensino Fundamental.

b) Atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência.

- c) Atendimento ao educando através dos programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
- d) Recenseamento dos educandos.
- e) Acompanhamento da chamada escolar a ser feita pelo Governo Executivo
- f) Fiscalização da frequência dos alunos à escola.

Para o objetivo específico 3: Identificar como os órgãos representativos da sociedade têm se estruturado e se organizado para exigir o direito à educação

Categoria 3: Ações de fiscalização do Conselho Tutelar, Conselho Municipal da Educação e Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente.

Subcategorias:

- a) Acesso das crianças e adolescentes, de 6 a 14 anos, no Ensino Fundamental.
- b) Atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência.
- c) Atendimento ao educando através dos programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
- d) Recenseamento dos educandos.
- e) Acompanhamento da chamada escolar a ser feita pelo Poder Executivo
- f) Fiscalização da frequência dos alunos à escola.

Para o objetivo específico 4: Analisar as ações empreendidas pela sociedade, em prol da garantia do direito à educação.

Categoria 4: Ações de reivindicação da sociedade que levem a garantia de:

Subcategorias:

- a) Acesso das crianças e adolescentes, de 6 a 14 anos, no Ensino Fundamental.
- b) Atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência.
- c) Atendimento ao educando através dos programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
- d) Colaboração no recenseamento dos educandos.
- e) Colaboração na chamada escolar, a ser realizada pelo Poder Executivo
- f) Vigilância quanto à frequência dos alunos às aulas.

7 O SISTEMA JUDICIÁRIO E EXTRAJUDICIÁRIO E A DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE IRECÊ (2012/2013).

Neste capítulo, analisaremos, a partir da realidade de um município baiano, as possíveis ações do Sistema Judiciário e Extrajudiciário diante das prerrogativas jurídicas de garantia do direito à educação. No caso do primeiro, em âmbito municipal, esta atribuição está representada pelo Ministério Público da Bahia⁵³, materializado na Comarca de Irecê-BA pelas presumíveis atuações do Promotor da Infância e da Juventude.

Em seguida, ainda neste capítulo, analisaremos como a Sociedade, representada aqui pelo Sistema Extrajudiciário, composto, para esta tese, pelo Conselho Tutelar (CT), Conselho Municipal de Educação (CME) e do Conselho do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCE) vem promovendo suas ações em prol da garantia deste direito.

É importante fazer o recorte da análise, no que se refere ao que estamos chamando de garantia do direito educacional. Por isso, vale lembrar que, quando estamos discorrendo sobre este direito, nossas categorias de análise estão pautadas no: acesso, permanência, tanto para as crianças e adolescentes de forma geral, quanto para os alunos com necessidades especiais de aprendizagem. Também circunscreve o que denominamos de garantia do direito à educação, como categorias complementares para este estudo, as efetivas condições reais de estudo, como: transporte escolar, alimentação escolar, livro didático e saúde na escola, previstas em leis já identificadas e analisadas anteriormente. Compõem ainda nossas categorias de análise a necessidade do acompanhamento e zelo pelo recenseamento e zelo pela frequência dos alunos em idade escolar, no Ensino Fundamental.

⁵³ No Estado da Bahia, o Ministério Público é chefiado pelo Procurador Geral de Justiça, escolhido pelo Governador do Estado dentre os integrantes de lista tríplice formada pelo voto de todos os Procuradores e Promotores de Justiça do Estado. Os membros do Ministério Público possuem os mesmos direitos e prerrogativas dos magistrados, mas as carreiras são distintas, não havendo qualquer hierarquia entre os integrantes da Instituição e os membros da magistratura. O perfil institucional do Ministério Público da Bahia tem matriz na Constituição Federal (arts.127-130) e desenvolvimento na Constituição Estadual (arts.135-139), na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Nº 8.625, 12/02/1993) e na Lei Orgânica Estadual do Ministério Público da Bahia (Lei Complementar n º 11, 18/01/1996) (MP-BA).

Conforme já afirmado em capítulo anterior, tais categorias de análises foram retiradas da análise da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996).

Assim, pautado nas leis e no recorte teórico e legal, expostos anteriormente, nossa análise sobre a atuação do Sistema Judiciário e Extrajudiciário será baseada no que diz a voz dos sujeitos da pesquisa, definidos no capítulo da metodologia constante nesta tese. Relembramos aqui que a discussão buscará sempre esta triangulação necessária: a teoria e as leis *versus* a criatividade do pesquisador *versus* informações coletadas em campo por meio da fala dos sujeitos, conforme orientações dos especialistas em metodologia da pesquisa.

7.1 O Sistema Judiciário e a garantia do direito à educação.

Nas últimas décadas, o Sistema Judiciário⁵⁴, como é definido nesta pesquisa, por meio do Ministério Público (MP), tem ensejado interferir diretamente na exigência do cumprimento do direito à educação. Esta tendência reafirma a necessidade de defesa de um direito que constitucionalmente é de todos, dever do Estado, da sociedade e da família, amplamente difundido no artigo 205 da CF-1988 e 2 da LDB (9.394/96). Além de ser abordado também pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90).

Em si, a criação do Ministério Público, nos níveis Federal e Estadual e com desdobramento municipal na Promotoria da Infância e da Juventude, é um claro avanço no que diz respeito às melhorias quando à necessária solidificação das ações do Estado diante da garantia do direito educacional, conforme já mencionado, prevista pela primeira vez na lei que Oliveira (2001) denominou de “Constituição de 1969”, uma Emenda à Constituição de 1967, identificada e analisada em capítulo anterior. Em todas as outras Constituições – 1824, 1891, (exceção para a de 1932/34, com passos importantes, como visto anteriormente),

⁵⁴ Conforme já observado, não estamos tratando de Sistema Judiciário como um dos três Poderes do Estado: Executivo, Legislativo e Judiciário. Mas, representado por um Órgão autônomo que tem função de zelar pelo Poder jurisdicional do Estado, ou seja, sua função de garantir o direito exposto em lei.

1937, 1946, 1967, não foram definidos e detalhados os direitos sociais e, em específico, o direito à educação, com tamanha robustez. Este dever estatal é afirmado pela Constituição de 1988, que além deste ganho, prevê a criação desse órgão – o MP – como suporte na atribuição de zelar pelos deveres do Estado perante os direitos do cidadão.

Ao MP, instituição permanente, essencial à função jurisdicional⁵⁵ do Estado, incumbir-se-á da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF- 1988, Art. 127). E, além disso, vale lembrar que o MP, por definição jurídica, não deve subordinação a nenhum dos três Poderes, nem pode ser identificado simplesmente como o titular da ação penal pública. Trata-se de um preceito salutar para a reafirmação do que Bobbio (2004) chamava atenção: é necessário um Estado pautado em um regime democrático, para que os direitos sejam assegurados. Isto é, fortalecido quando a Constituição de 1988 prevê a democracia como um princípio da gestão da educação, mesmo sendo um recorte apenas para a escola pública (Art. 206). Assim, a defesa do direito à educação, como um direito fundamental, é atividade permanente do Ministério Público Estadual e suas ramificações através das Comarcas, espalhadas, no caso da Bahia, pelos 417 municípios, apoiando o Estado nesta função.

Trata-se assim, como já observado, de um órgão de interesse público, relacionado diretamente com a lógica democrática de Estado e construído com o objetivo de fazer valer os direitos fundamentais de um país. Assim, a proteção do direito à educação está também sob a tutela do MP, no Município, funcionando como suporte do Estado na ação de proteção da garantia dos direitos da população, cumprindo assim, como já observado, sua função de suporte às atribuições jurisdicional do Estado.

O MP cumpre uma função de *controle* e uma função de *promoção ativa* de interesses protegidos pelo direito positivo, como o direito à educação (site do MP-

⁵⁵ Etimologicamente, este vocábulo “jurisdição” constitui-se de duas palavras em latim: jus, juris (direito) e dictio, dictionis (ação de dizer). O “dizer o direito” coloca o Estado como detentor do poder/responsabilidade de garantir/aplicar o direito. Anteriormente ao período moderno, ela era totalmente privada, pois não dependia do Estado. Os senhores feudais tinham-na dentro de seu feudo. Eram as jurisdições feudais e baroniais.

BA) No caso do direito educacional negligenciado, cabe então a este órgão, o Poder, não só de *controle* do interesse individual e coletivo do direito educacional, mas também a sua *promoção* por meio de ações, junto à sociedade, advogadas do direito à educação. Com ênfase, interessa-nos neste caso, verificar estas possíveis ações de *controle*, por um lado e, por outro, as de *promoção* do direito à educação. Trata-se aqui também de uma novidade na história do direito, no Brasil, na medida em que na história do país não tivemos notícias da criação de um órgão com tais atribuições.

Para o Dr Motauri Ciocchetti de Souza, em Conferência realizada, em 2010, pela Organização Não Governamental (ONG) “Ação Educativa”, o direito à educação começou a ser objeto de preocupação efetiva do Ministério Público em 1996, ano em que foi criada, em São Paulo, a Promotoria dos direitos difusos e coletivos da infância e da juventude, subdividida em três Promotorias: A que lida com os infratores, casos de violência, maus-tratos etc.; a dos casos que envolve questões de adoção, de tutela e; a dos interesses difusos, que envolve a educação. A partir daí, no Brasil, o Ministério Público passa a promover ações em prol da garantia do direito à educação e é definido pelo próprio Dr. Motauri C. de Souza como um grande negociador e advogado dos direitos sociais (SOUZA, 2010).

Esta tendência demonstra, ao menos no campo das intenções, uma reafirmação do Estado moderno, no qual o cidadão deve ter seus direitos protegidos por este mesmo Estado criador, a partir da CF de 1988, do Ministério Público. Isto fica observado quando a LDB atual detalha o que a CF de 1988 determina como direito educacional, em seu Art. 5º:

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

Erigir o direito à educação a um direito público subjetivo imputou a este direito uma proteção diferenciada. Isto, pois confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento

jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo) (DUARTE, 2004, 2007). Assim, dar-se-á ao procurador do direito, ferramentas mais eficazes na busca da proteção do direito requerido. Além disso, coloca o Estado como réu em caso de descumprimento da lei.

Esta afirmação é possível na medida em que, teoricamente, no lugar dos súditos atarefados de deveres e obrigações, estão os cidadãos detentores de direitos garantidos por lei (DUARTE, 2004). Porém, na prática, no Município pesquisado, encontramos um Ministério Público pouco atuante, e ainda engatinhando, tanto na função de *controle*, quando na de *promoção* dos direitos sociais, neste caso o direito à educação para crianças e adolescentes, não fazendo cumprir assim o que já está exposto amplamente nas leis nacionais, desde 1988.

Porém, pautando-se na metáfora utilizada por Souza (2010): se fosse uma partida de futebol, o sistema judiciário deveria jogar no banco de reservas e só entrar em campo quando o Estado (titular do jogo) falhasse. Porém, como as falhas ocorrem mais do que deveriam, os reservas devem entrar em campo sempre, mas acabam fazendo isto com número reduzido e não dão conta da partida. Assim, o que, por natureza, deveria ser uma exceção, acaba sendo uma medida quase sempre necessária, tornando-se cada vez mais regra, na medida em que os governantes não garantem o direito estabelecido em lei. Esta negligência de forma exacerbada, historicamente constatada, faz com que o Ministério Público tenha a obrigação de cada vez mais, compreender a realidade educacional e intervir diretamente. Tal intervenção, deve se dar tanto de forma preventiva, quando punitiva.

É importante lembrar, conforme já discutido, que esta “entrada em campo” só é possível graças à elevação do direito à educação, por meio do CF de 1988, no Ensino Fundamental, a um direito público subjetivo. Segundo Silveira (2008, p. 51) no ordenamento jurídico do Brasil,

os direitos educacionais receberam proteção jurídica diferenciada, com especificação do seu conteúdo e formas de exigibilidade ao considerar o ensino obrigatório como direito público subjetivo.

Porém, esta “entrada em campo” ainda é tímida diante da realidade constatada no município pesquisado. É importante verificar como a Promotoria da Infância e da Juventude, em Irecê-BA, vem atuando, levando em consideração sua função de *controle e promoção* ativa de interesses garantidos pela lei, como o direito à educação. Em primeira ordem, vale ressaltar que, para o entrevistado, a ação do órgão é exercida

Quando há a situação de risco. Qual são as situações de risco? A omissão estatal...Ou quando os pais ou responsáveis estão criando uma situação que está colocando a criança em situação de vulnerabilidade, em relação ao direito da criança [e do adolescente]...Má convivência salutar, em sociedade, e negligências vinculadas à educação (Entrevistado).

Aqui um debate se torna necessário para cravarmos definitivamente a real função do Estado como titular da proteção e promoção da garantia do direito educacional. Partindo do pressuposto de que, neste caso, a ordem dos fatores interfere nos resultados, poderíamos dizer que colocar como prioridade na definição de “situação de risco” a “omissão estatal”, hierarquizaríamos a importância e responsabilidade deste Estado no dever da garantia do direito, colocando-o como principal protetor e mentor deste direito. E o é, de fato e de direito.

Este debate foi trazido por Oliveira (2001) quando cita a luta dos Pioneiros da Educação de 1932, ao influenciarem diretamente, na Constituição de 1934, inserindo pela primeira vez o Estado como prioritariamente responsável por garantir o direito educacional. Lembrando que tal proposição, apoiada por estes educadores, ia de encontro com os desejos da Igreja Católica e proprietários de escolas particulares, os quais credenciavam a família como prioritárias nesta questão, colocando a responsabilidade do Estado em segundo plano em outros instrumentos legais anteriores. Sobre isto, afirma Oliveira, (2001),

Se nos ativermos apenas à análise interna dos textos, tendemos a considerar sem muita importância a ordem em que aparecem; entretanto, é inegável que este debate reveste-se, entre nós, de uma disputa de significados bastante definidos e, historicamente, muito diferentes entre si. Nestes termos, ao privilegiar a

formulação católica sobre o tema parece evidente a contradição entre a LDB e a CF (de 1988) (p. 38).

Por esta constatação histórica não perderemos de vista que, muitas vezes, não se trata apenas de uma displicência por parte do legislador, mas de interesses pautados em disputas bastante específicas. Porém, se levarmos em consideração esta questão, apontaríamos a inconstitucionalidade da LDB, nº 9.394/96, na medida em que coloca a família em primeira ordem e o Estado como secundário, indo de encontro com a CF de 1988, a qual faz o inverso. Mesmo não se tratando de foco central deste estudo, não poderíamos deixar passar em branco tal situação, aqui emergida a partir da fala do entrevistado.

Destaca-se aqui, também, a mudança na ordem de prioridade na defesa e promoção da ação de proteção do direito à educação, colocando a sociedade, no texto jurídico do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), como precedente ao Estado nesta função. O ECA, no Artigo 98, afirma:

As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;

II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;

III - em razão de sua conduta (Art. 98).

Sendo a lógica do direito, no Brasil, piramidal, ou seja, seguindo uma hierarquia entre as leis, há no mínimo uma inconsistência quando a Carta Maior de 1988, no Artigo 205, determinar que a educação é

direito de todos e dever [primeiramente] do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Como pretendemos também, com esta tese, compreender como está aparelhado o Sistema Judiciário em suas possíveis ações em prol da garantia do direito à educação, não podemos perder de vista que é de fato prioridade do Estado a garantia deste direito. Isto é ainda relevante quando da importância de

entendermos em que princípios jurídicos estão pautadas as ações do MP neste quesito.

Estando vencidas as questões sobre as possíveis incoerências judiciais, observamos que a intervenção do MP, quando ocorre, é exercida de forma repressiva, a partir do dano causado, e não preventiva, com realização de ações que antecedam estas perdas, como observado na fala do entrevistado, o qual define a atuação da Promotoria em um

corte específico. Qual o corte temático aí e circunstancial? [...] É a criança [e o adolescente] em situação de risco [...], que é o Artigo 98 do ECA (Entrevistado)

Retomando a fala do informante sobre a função do MP, fica explícita a ênfase no caráter de *controle* na ação do MP, já exposto na legislação que define as funções do Ministério Público, quando estabelece, em primeira ordem, a preservação do direito, por meio do *controle* na defesa da garantia do direito à educação. O provérbio “é melhor prevenir, que remediar”, não é aplicado, para este caso.

Até aqui fica explícito que: a) há clareza, por parte do entrevistado, sobre o recorte de ação, de objetivos e possibilidades de intervenção na garantia deste direito, e b) há uma ratificação na legislação quanto à função do Estado moderno, como protetor corresponsável junto à família, com apoio da sociedade.

Outro problema paira na definição de situação de risco. Esta pode ser circunscrita quando uma criança ou adolescente está com seus direitos fundamentais violados ou ameaçados de lesão. Isto pode ocorrer, reafirmando o que diz o artigo 98 do ECA, por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável ou mesmo em razão da própria conduta ilícita da criança e do adolescente.

Neste sentido, em sendo o direito à educação um direito fundamental circunscrito na CF de 1988, as crianças e adolescentes estão em situação de risco, quando o Poder Público, a sociedade ou a família deixam de promover a proteção de tal direito. Portanto, a criança e o adolescente que não têm o direito à educação assegurado se encontram em situação de risco e isto fica de alguma

forma em segundo plano quando o entrevistado afirma que as principais ações desta Promotoria estão ligadas aos atos infracionais e pequenos crimes cometidos por este público.

E para agir, o MP precisaria de um diagnóstico da realidade que pautasse sua intervenção. Porém, a ausência de um diagnóstico educacional que levasse à ação da Promotoria, é uma realidade quando o entrevistado expõe que:

No que se refere ao direito à educação, o direito de acesso....Para ele [o MP] partir para uma ação judicial ele [o MP] tem que, primeiro conhecer a sua realidade [realidade do Município de Irecê-BA]. Então, interessante é que ele [o MP] faça uma coleta de dados (Entrevistado).

A necessidade de um diagnóstico específico sobre a realidade educacional é latente, tanto para os gestores do processo, materializados em seu órgão central que é a Secretaria Municipal de Educação, quanto para quem se propõe a fiscalizar a ação dos executores, neste caso, o Ministério Público. Porém, a ausência, insuficiência e fragilidade de dados municipais ou a não procura por esses dados sobre a efetiva situação da educação, em números, é uma realidade nacional. O Ministério Público, no caso estudado, demonstra também não contar com este diagnóstico que serviria para guiar suas ações.

Fica clara a visão ampla sobre a necessidade de cumprir com o que está instituído por lei quando o entrevistado antevê que é necessário observar “se as escolas estão seguindo as diretrizes do Plano Nacional de Educação, a Lei de Diretrizes e Bases”. De fato, trata-se de um passo essencial na criação e execução de ações em prol do direito educacional: conhecer a execução dos Programas, Projetos e Leis que versam sobre tal direito, o que ainda não é realidade do Município pesquisado.

Um diagnóstico da realidade educacional do Município, por parte do MP, para o entrevistado, poderia ainda aprimorar a execução das suas funções, pois, assim, o seu órgão abordaria

todo o direito à educação, tanto do ponto de vista preventivo, com palestras, com diálogos com educadores, com diálogo com Conselho Municipal de Educação, Conselhos Comunitário...Estabelecendo uma comunicação entre o Promotor

e a comunidade, coletando dados, vendo as insatisfações...Isto do ponto de vista preventivo (Entrevistado).

Continuando no campo das intenções, aqui fica ponderado, na fala do sujeito da pesquisa, o caráter de *promoção* da garantia do direito á educação, descrito nas funções do Ministério Público, em lei já mencionada. Mas, o diálogo sobre o assunto, durante a entrevista, parece encaminhar muito mais para as ações do ponto de vista do *controle*, quando fica a definição de que,

... a ação repressiva é uma ação mais enérgica. O [Ministério Público] pode verificar algumas irregularidades como [...] na questão do acesso mesmo... Se as crianças estão estudando, se os pais ou responsáveis legais estão promovendo este acesso... (Entrevistado)

O Capítulo II do ECA, “Das Medidas Específicas de Proteção”, prevê como ação do Promotor da Infância e da Juventude, amparado no Art. 101, inciso III, em caso de um ato infracional por parte de uma criança ou adolescente condicionar como pena a “Matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental”. Isto também é feito, segundo o entrevistado,

Inclusive nas nossas remissões⁵⁶, quando um adolescente comete um ato infracional simples, por exemplo, um furto, apropriação indevida... A gente diz, vou aplicar uma remissão, de caráter educativo, vai prestar um serviço para a comunidade, cumulada com a sua inclusão na frequência escolar, que é uma medida de proteção (Entrevistado).

Nesse sentido, o ECA, na fala do entrevistado, mesmo que de forma punitiva, abre a possibilidade para ações da justiça nas quais as crianças e adolescentes se tornariam obrigadas à frequentar a escola. Há a demonstração de preocupação e consciência sobre a importância da escola como um espaço educativo. Nesse sentido, o direito à educação ficaria assegurado como forma de

⁵⁶ A remissão, conforme o dispositivo no art. 127 do ECA, não implica necessariamente o reconhecimento ou comprovação da responsabilidade, podendo incluir eventualmente a aplicação de qualquer das medidas previstas em lei, exceto a colocação em regime de semiliberdade e a internação. Por exemplo, pode-se aplicar medidas educativas, de acordo com a lei.

punição, por cometer um ato infracional. Não estaríamos aqui diante de um caso tratado como se fosse uma patologia social cíclica: supomos que o aluno não tem oferta adequada de escola ou a tem, mas por diversas questões esta escola não é competente em mantê-lo, o que abre espaço para ocorrência de atos considerados infracionais diante da lei. E por isto, a criança e adolescente têm como punição a obrigatoriedade de retornar para esta mesma escola. Esta seria a interpretação mais adequada para a situação? O Estado falha, o “fiscal” do Estado – o MP – falha e o aluno paga? Consideramos estranha esta colocação.

Ainda sobre a questão do acesso, segundo o entrevistado, não há casos de busca pela Promotoria para questões relacionadas a este quesito. Ou seja, não se trata de ponto de pauta da população exigir seus direitos diante da Promotoria, demonstrando assim que as famílias e a sociedade, de forma geral, não vão à busca de órgão solicitar a garantia de vaga.

O único evento de busca por acesso está restrito ao caso de um aluno que no nosso entender tem algum tipo de deficiência. Neste caso, argumenta o entrevistado:

Um adolescente que sofre de um transtorno psicológico, possivelmente sofre de um transtorno psiquiátrico, tem tido comportamento agressivo e tá tendo esta dificuldade de acesso [...], de atendimento especial na educação. Então [o MP omitiu] um ofício [...] à Secretaria de Educação, para que a Secretaria de Educação, através de sua Equipe, apurasse as circunstâncias deste caso... E através de um laudo médico foi verificado realmente qual é a condição deste adolescente, através de vários médicos, se realmente ele tem uma limitação, do ponto de vista educacional, para se buscar uma alternativa especializada. (Entrevistado).

O atendimento educacional individualizado para portadores de necessidades especiais de aprendizagem é um direito exposto em lei, quando o artigo 208 na CF de 1988 define em seu inciso III, como direito, o “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino”. Exceto este caso, não houve outra demanda registrada a partir dos dados coletados, reafirmando o entrevistado que: “Até agora, fora este caso,

podemos dizer que do ponto de vista do acesso não temos demanda nenhuma” (Entrevistado)

Apesar de nos dias atuais (2013), existir nos meios político e acadêmico a ideia de já termos universalizado, no Brasil, o acesso ao Ensino Fundamental, os dados sobre matrícula e permanência, descritos na metodologia desta tese, mostram que ainda há passos importantes a serem dados rumo a esta meta, no município em análise. De fato, o problema de acesso a este ensino é, hoje (2013), pontual e circunstancial, foi estruturalmente resolvido segundo SOUZA, (2010), mas ainda é um direito a ser conquistado.

Esta constatação de Souza (2010) tem harmonia com as afirmações de Romualdo Portela de Oliveira (2001) quando este autor fala do dispositivo que trata da igualdade de condições para o acesso e permanência à escola, demonstrando que a primeira questão – o acesso – parece estar vencida, com as seguintes ponderações já apontadas acima. Mas o problema se deslocou para o interior da escola (com causas também extraescolares). Mesmo observando um avanço em termos de igualdade de todos perante a lei, Oliveira enfatiza:

um dos mecanismos mais conhecidos de exclusão já não se produz no caminho até a escola (falta de vagas por exemplo), mas na própria ação da escola, que reproduz e estigmatiza parcelas da população, levando-as ao abandono precoce da escola (p. 24-25).

É claro que a permanência não tem resolução apenas com ações intraescolares, mas de toda a estrutura social, econômica e política do país. Estado e sociedade, neste ponto, Sistema Judiciário e Extrajudiciário precisam agir em prol desta defesa. Porém, é razoável afirmar que o problema da garantia do direito à educação parece, nos dias atuais (2013), deslocar-se do acesso – pauta da década de 1932, com o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova – para a permanência e, desta, para a qualidade. Muito tem se colocado na literatura sobre este tema, desde a década de 1990, sobre as conquistas no que tange à abertura de vagas e paralelamente a respeito da queda ou da não manutenção e definição de padrões de qualidade e equidade no ensino.

Para exigibilidade legal da garantia de vagas, algumas questões jurídicas necessitam ser enfrentadas: é preciso, primeiramente, saber se os cidadãos em

geral têm ou não o direito de exigir, judicialmente, a execução concreta de políticas públicas e a prestação de serviços públicos. Esta resposta fica clara na identificação e análise das leis, aqui nesta tese, que apresentam ampla proteção sobre este direito, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988 com seus desdobramentos nas leis extraconstitucionais aqui analisadas.

Porém, continua a ser reproduzido o que Boaventura de Sousa Santos (1997) aponta como tensões dialéticas na relação “Estado *versus* sociedade”, na luta pelos direitos sociais. Por um lado, é também uma constatação evidente de que a negação histórica do direito à educação, promovendo um processo de marginalização da sociedade, culmina com a falta de consciência desta população sobre a busca dos próprios direitos. Porém, uma ampla divulgação da existência deste direito e da necessidade da universalização do Ensino Fundamental, fazendo com que as pessoas buscassem seus direitos, poderia mudar este quadro.

Diante das constatações até aqui enunciadas, no cenário de lutas pela garantia do direito à educação, ao menos três questões parecem estar no centro: desmistificar as funções e ações da justiça, conscientizar a população a respeito de seus direitos e vencer o atual movimento de despolitização das camadas sociais menos favorecidas em favor da garantia dos direitos assegurados em leis.

Corroborando com o cenário municipal até aqui traçado, Chauí (1995) resume alguns dos principais traços de nosso autoritarismo social, que por sua vez dificulta a relação necessária de busca do cidadão pela garantia dos seus direitos sociais. A autora considera que a sociedade brasileira se caracteriza pelos seguintes aspectos:

... incapacidade para operar com o princípio liberal da igualdade jurídica e para lutar contra formas de opressão social e econômica; para os grandes, a lei é privilégio; para as camadas populares, repressão. A lei não consegue figurar o pólo público do poder e da regulação dos conflitos, nunca definindo direitos e deveres dos cidadãos. Por este motivo, as leis aparecem como inócuas, inúteis, ou incompreensíveis, feitas para serem transgredidas e não para serem transformadas [ou transformadoras]. O poder judiciário surge como distante, secreto, representante dos privilégios das oligarquias e não dos direitos da generalidade social (p. 75).

No cenário observado nesta tese a demanda por este direito fica subdimensionada e só passaria a ser demanda positiva, dimensionada, quando as pessoas saírem de um mundo vazio de direitos, obscuro, para o mundo real. Prevalece a constatação de que há um histórico distanciamento entre a população e os Órgãos de Justiça. Isto foi pontuado por Santos (1989 apud HORTA, 1998, p.8), destacando que a distância dos cidadãos em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estado social a que pertence.

A segunda e terceira geração dos direitos, como a exemplo dos direitos sociais, como o direito à educação pressupõe o Estado como principal gestor destes direitos (SANTOS, 1997, p.12-13) e este mesmo Estado como principal violador de suas obrigações. No Município pesquisado, por mais que a tensão exista, pois sabemos que há problema na garantia dos direitos, esta tensão fica subdimensionada quando não são encontradas ações concretas de defesa deste direito por parte do Ministério Público, como já foi observado, órgão que nasce para exercer justamente a função de garantir a função do Estado na promoção dos direitos. E a sociedade também não vai à luta, demonstrando total apatia diante desta necessidade, como já observado.

Isto confirma o que Chauí e Nogueira (2007) observaram, ao afirmarem que

Quanto mais caminhamos para o século XXI, mais a sociedade despolitizou-se, entregou-se ao econômico, buscou refúgio no mercado e virou as costas para o Estado. Por essa via, os cidadãos passaram a desconfiar de seus políticos e de suas instituições, afastaram-se da política e viram a política ser reduzida a um amontoado de formas pragmáticas e incolores de gestão sistêmica (p. 219).

Porém, prevalece a quase que total ausência do Poder Judiciário na ação de promover, ou seja, de agir diretamente na prevenção em prol da garantia do direito educacional. Reproduz-se, no nível municipal analisado, uma lógica de Estado mínimo, como já afirmava Horta (2004). Trata-se de um estado Máximo para a economia e Mínimo para a garantia dos direitos sociais. Mesma lógica

neoliberal de ordenação das leis e de ação do Estado, apontada por Oliveira (2001) e Horta (2004).

Também como categoria de análise desta tese, o acesso à educação, tanto a Constituição Federal de 1988, quanto o Estatuto da Criança e do Adolescente preveem a necessidade de garantia de permanência na escola. No ECA, o Artigo 53, inciso I deste documento jurídico, define o dever de ser assegurado à criança e ao adolescente: “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”.

Também na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, nº 9.394/96), Artigo 5º, tanto o acesso, como já mencionado, quanto a permanência na escola, são definidos como competência de Estados e Municípios, em regime de colaboração com a União (parágrafo 1º), por meio da ação de:

- I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;
- II - fazer-lhes a chamada pública;
- III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Sobre a questão da permanência ou evasão escolar, há o entendimento do informante da Promotoria de que são possíveis “medidas de repressão” e que elas também são pensadas:

Inclusive pode ser até uma hipótese de suspensão do poder familiar; o Promotor pode entrar com uma ação direcionada, mas voltando para a questão difusa... E ele pode instaurar um Inquérito Civil, promover uma ação civil pública e verificar se está havendo uma política pública, um programa específico de inclusão destes adolescentes para combater a evasão... (Entrevistado).

Veja que há uma intenção clara de intervenção nos casos de omissão. Contudo, prevê-se uma intervenção drástica. Mas, cabe o questionamento: um Estado que não promove sua função de prevenir, estaria apto a punir? Claro que tudo isto se encontra no campo das intenções, pois não há casos reais nesta promotoria, até onde vai a fala do entrevistado, de intervenção por meio da

repressão. Porém, em sendo assim, tratar-se-ia de um Estado máximo para promover a repressão e mínimo para trabalhar com a prevenção.

Assim como no campo da lei escrita – avesso da lei “vívida” (COMPARATO, 2009) – as intenções, se aplicadas, parecem dar conta dos principais problemas relacionados à proteção do direito educacional. Prevendo, no campo do ideal, a ação conjunta para garantir direitos, o informante interpela:

Teremos aí o quê?...Teremos uma atuação cíclica, porque vem da comunidade, da família, da comunidade que comporta várias famílias que vai procurar o Ministério Público, que pode fazer uma ação preventiva, um diálogo com todos os diretores de todas as escolas e, se verificar esta irregularidade, promover o judiciário... E até fazer uma reunião com o Secretário de Educação e com o próprio Prefeito, para poder através de um diálogo, de um termo de ajuste, garantir este acesso à educação (Entrevistado).

O Ministério Público (MP), como o “grande negociador”, nas palavras de Souza (2010), entraria em campo, para fazer a ponte entre as demandas da sociedade e as funções do Poder Público, neste caso a Prefeitura Municipal, por meio de sua Secretaria de Educação, para buscar garantir os direitos. Se não esbarrasse na dificuldade histórica nacional de transformar lei em direito adquirido, conforme observa Comparato (2009), esta articulação seria uma solução em potencial para enfrentar os desafios educacionais do nosso País.

Sobre o caráter de negociador do MP, o entrevistado reafirma tal característica ao pontuar que

Na verdade, se você consegue resolver a situação sem precisar judicializar, que é a filosofia atual do Ministério Público, a filosofia do Ministério Público presente... É a melhor opção, pois aí você vai ter este direito atendido de forma progressiva e não aquele desgaste que promove em toda demanda judicial. Mas, se necessário for, a gente promove a ação.

Assim, se resolver a questão por meio da negociação e do diálogo, como afirma o entrevistado e como afirma Sousa (2010), resolver as questões de luta pela garantia do direito por meio da jurisdicização do processo protelaria também a consecução do objetivo. Porém, sabe-se ser necessária a intervenção na

justiça, na medida em que são necessárias todas as ações possíveis em prol da execução deste direito.

Sabe-se que o problema da defesa da garantia dos direitos sociais, como já afirmou Norberto Bobbio (2004) tem encontrado dificuldades históricas, e estas dificuldades vão se perpetuando nos municípios brasileiros. Este entendimento é de suma importância para que as ações sejam de fato criadas e executadas.

Outras duas questões vêm à tona nesta discussão: uma está relacionada à visão de que se trata de um problema complexo e que requer soluções também complexas para a resolução. Outra, contrastante: Ministério Público e sociedade, nem de forma individual, tampouco coletiva, demonstram promover ou solicitar ações concretas direcionadas à proteção do direito à educação, dentro dos parâmetros de análise deste trabalho de pesquisa.

Seguem-se no campo das conjecturas as necessidades de articulação com um trabalho em rede, uma rede de proteção.

Aí quando se trata desta ação preventiva é preciso aí você ter um diálogo com o Conselho Municipal de Educação (CME) que existe aí do ponto de vista formal, mas de atuação é limitada aí por diversos fatores. Muitas vezes não tem uma orientação devida, muitas vezes está ali apenas para constar (Entrevistado).

Ou seja, por um lado, na fala do entrevistado, fica evidente a ausência de ações, por outro, ele mesmo aponta as fragilidades do Sistema Extrajudiciário, ou seja, da sociedade por meio do CME, na execução de ações em prol deste ditame.

Porém, o Conselho Tutelar, analisado como Sistema extrajudiciário em possíveis ações de proteção do direito aqui tratado, em tópico posterior, é apontado pelo sujeito da pesquisa como importante na estruturação do que o entrevistado chama de rede⁵⁷ de proteção, mas isto predominantemente no campo das hipóteses. Apesar de ficar latente a visão de que este órgão é

⁵⁷ Como não se trata de nosso foco de estudo, sugerimos aqui, para quem gostaria de saber mais sobre esta temática consultar material organizado por Manuel Castells e Gustavo Cardoso "A Sociedade em Rede: Do Conhecimento à Ação Política. Disponível em: <http://biblio.ual.pt/Downloads/REDE.pdf>. Acesso em: 22 de agosto de 2013.

extremamente importante nesta luta, o entrevistado contraria novamente a ideia de que o MP é um órgão que deve ir à população na sua função preventiva.

A parceria é fantástica, pois o Conselho Tutelar tem a obrigação de fazer o registro de todos os dados, de todos os casos que estão no Conselho Tutelar. Quando o adolescente estiver fora da escola, o Conselho Tutelar tem por obrigação aplicar uma medida de proteção independente da intervenção do Ministério Público... Que é levar esta criança ou adolescente ao responsável e fazer com que esta criança frequente a escola. Então é de suma importância a conexão entre MP e Conselho Tutelar, pois são áreas afins... São ramificações, só que o Conselho Tutelar, ele precede a atuação do MP, porque ele está no campo e a atribuição dele é exclusiva, então é um ato puramente vocacional (Entrevistado).

Para o informante da Promotoria, o Conselho Tutelar (CT) apresenta-se como principal parceiro em potencial no que se refere à ação em rede na promoção do direito à educação. Para o entrevistado,

O Conselho Tutelar, ele resolve casos sociais, ele não apenas leva o problema para o MP....Ele só vai levar em casos excepcionais, quando ele não tiver condições de resolver por conta própria (Entrevistado).

Outro ponto que também chama a atenção é a reafirmação da Promotoria como um órgão estático, como já afirmado em outros momentos desta análise e informado pelo entrevistado, dependente da solicitação da sociedade, para agir. Sobre isto, ressalta:

É interessante esta aproximação com o Conselho Municipal de Educação, com estes Conselhos, estas entidades populares, pois eles são quem vão buscar o Promotor de Justiça... Eles realmente são a voz do problema da educação...(Entrevistado).

O diálogo é cíclico sobre esta questão: a Promotoria não vai a campo fazer o diagnóstico, estar com a população, individualmente ou ouvindo os órgãos representativos desta população para saber dos desafios e possibilidades de ação. Por outro lado, há a compreensão, por parte do entrevistado, de que a população não tem uma cultura de luta por não encontrar espaço para falar. Mesmo conjecturando trabalhar em rede, é apontada a dificuldade de amparo da

população, quando da possibilidade da busca por parte desta, dirigindo-se aos órgãos de justiça. Assim, afirma o entrevistado que

a sociedade não encontra espaço, muitas vezes, para dialogar com a Promotoria de Justiça, com o Poder Judiciário... Com a rede de forma geral, pois a gente trabalha em rede (Entrevistado).

Estas afirmações coadunam com o que Marilena Chauí apontou, referenciada em análise anterior desta tese, quando chama a atenção para um distanciamento histórico do Sistema Judiciário em relação à população. Esta realidade é contatada nesta pesquisa e dirige-se para uma necessária mudança, o que poderia levar a melhores resultados educacionais no Município.

Para aí uma informação contraditória quando cruzamos a função do Ministério Público de cumprir com atribuições, tanto de *controle* quanto com a função de *promoção ativa (grifo nosso)* de interesses protegidos pelo direito positivo. Este Órgão da Justiça, no âmbito municipal, trata da existência de evasão como uma possibilidade. Neste caso, lembramos que este problema está no foco de pesquisas, tanto nacionais, quanto internacionais há mais de 20 anos. Sobre esse ponto o informante afirma:

Agora acho sim que há problema com a evasão escolar, a partir do momento que tem adolescentes envolvidos com drogas, envolvidos com a criminalidade. Significa que este adolescente não está na Escola. Se existem na Comarca de Irecê adolescentes, e não são poucos, cometendo atos infracionais, significa que aqueles adolescentes podem estar faltando à Escola (Entrevistado).

Outras duas questões são destaques para esta colocação: toda a análise até aqui exposta parece mostrar que a garantia do direito à educação no Brasil, o primeiro direito no rol dos direitos enumerados pela Constituição Federal de 1988, quando da tentativa de colocar em prática, assiste-se a uma inversão na ordem enunciada, considerando os outros direitos, principalmente os voltados para a garantia da proteção. Na inversão, a educação fica por último. Para lembrar, segundo a Constituição de 1988, são direitos sociais, segundo o Art. 6º:

a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (CF, 1988, Art. 6º)

Este critério de prioridade, mesmo entendendo que todos os direitos sociais são essenciais ao ser humano, vai de encontro com a constatação de Tura (2001), a qual lembra o fato de a educação ter merecido um destaque especial, tendo sido merecedora de muita atenção no processo de elaboração da Carta Maior de 1988, na medida em que foram enviadas à Assembleia Constituinte dezoito emendas, que tratavam, exclusivamente ou não, da questão educacional (TURA, 2001, p. 40).

Mais uma vez, a compreensão de que todo o sistema não está cumprindo com o seu papel, fica clara, inclusive na afirmação do próprio entrevistado:

No momento, a educação está falhando, o sistema está falhando, a rede está falhando e está havendo assim esta evasão escolar. Aí é um raciocínio indireto que eu faço (Entrevistado).

Da mesma forma como os dados, coletados por meio da entrevista, demonstram a ausência de ações voltadas ao acesso à Escola, também os dados não demonstram que há um acompanhamento sobre o problema da evasão e reproduz-se a ciência, por parte do MP, da falta de dados da realidade educacional do município pesquisado:

Agora dados... Eu teria que estar acionando este Conselho... Estes diretores ...Para ver como é que está olhando estas fichas de frequência e os dados que eles têm à disposição para a gente estar analisando...(Entrevistado).

Sobre possíveis causas da evasão, ao assumir a possibilidade de existência, são pontuadas possíveis causas intrafamiliares, como hipótese para esta questão, pois para o entrevistado “geralmente esta questão da educação do adolescente, ela está associada a um problema familiar, a uma crise familiar” [...](Entrevistado).

Já como possível ação para buscar o fortalecimento do Ministério Público na proteção do direito à educação foi enfaticamente citado o Programa “O Ministério

Público (MP) e os objetivos do Milênio: saúde e educação para todos”. Este Programa, inspirado na Convenção do Milênio⁵⁸, de 2000, estabeleceu os 8 (oito) macro-objetivos de desenvolvimento do Milênio, até 2015, Foi implantado, na Bahia, de forma embrionária, em Itabuna-BA, em 2008, e lançado em âmbito estadual na Semana do Ministério Público de 2009, em Salvador. Em 2011, foi inserido como meta estratégica do Ministério Público da Bahia e conta, desde este ano, com a Universidade Federal da Bahia (UFBA), dentre outros, como parceira na execução das ações⁵⁹. No site do Programa do MP baiano, esta descrito como objetivo geral:

Exercer o papel ministerial de fiscalização de dois setores vitais da sociedade, visando efetivar os direitos de cidadania de crianças, adolescentes e enfermos, contribuindo para a prestação de serviços públicos de qualidade nas áreas de educação e saúde (milenio.mpba.mp.br).

Porém, este Programa ainda não foi implantado no município pesquisado, segundo o entrevistado. Ao tratar do problema da defesa do direito à educação, por parte do Ministério Público Estadual, especificamente, na Comarca de Irecê-BA, ele afirma:

Agora, eu acredito que se o Ministério Público atuar, naquele programa Objetivos do Milênio, saúde e educação de qualidade para todos [...] Que trabalha com esta questão estrutural, podemos melhorar...A realidade da Bahia tem problemas semelhantes (Entrevistado).

⁵⁸ A partir desta Convenção foram definidos os seguintes objetivos: reduzir para metade a percentagem de pessoas que vivem na pobreza extrema, fornecer água potável e educação a todos, inverter a tendência de propagação do desta Convenção são descritos por Coff A. Annan concretos, como reduzir para metade a percentagem de pessoas que vivem na pobreza extrema, fornecer água potável e educação a todos, inverter a tendência de propagação do VIH/SIDA e alcançar outros objectivos no domínio do desenvolvimento (Kofi A. Annan, 2000). Documento completo disponível em: <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Acesso em: 21 de outubro de 2013.

⁵⁹ Apenas para efeitos e informar sobre as intenções do Ministério Público da Bahia, por meio da Coordenação de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude, o lançamento, em 2008, do Programa “Presente Garantindo o Futuro: combatendo a evasão escolar no ensino fundamental”. Porém, em nenhuma ocasião, foi feito menção a este programa durante a pesquisa.

Na lista dos resultados esperados, definidos no Programa Objetivos do Milênio, do MP, o primeiro na lista é: “Conhecimento, *in loco*, da realidade da educação e da saúde nos municípios;” (milenio.mpba.mp.br). Desta forma, o primeiro passo da Promotoria que seria o conhecimento da realidade, poderia ser trabalhado a partir desta ação.

É sabido que, com raras exceções, a realidade do descumprimento com a legislação ou a violação dos direitos sociais é realidade nacional. E na Bahia, a situação dos municípios é semelhante. O exemplo de ação do MP por meio do Programa mencionado, para o informante, poderia mudar a realidade local.

Se a gente pegar todos os programas do Ministério Público, todas as visitas feitas pelo Objetivo do Milênio e eu acredito que aqui não seja diferente, dentro de uma realidade histórica... Deve ter apenas uma diferença de intensidade no plano da educação. E este programa passa a ser maravilhoso porque através de diálogos, através de reuniões, de audiências públicas você consegue em um espaço de tempo relativo, um semestre, quatro cinco meses, mudanças estruturais significativas (Entrevistado).

Mesmo não sendo ainda a realidade de Irecê, é observado o possível impacto social que este programa poderia promover na população.

Acredito que esta situação pode modificar com a implantação deste Objetivo do Milênio aqui. Este lançamento é feito com muita força e gera uma grande provocação social (Entrevistado).

Outras experiências são citadas, sobre a mesma questão:

Um colega meu, em [um município], fez um grande trabalho ...Conseguiu fazer um “antes e depois”, uma escola antes da intervenção do Ministério Público e depois da intervenção do Ministério Público (Entrevistado).

Ponderando a questão das responsabilidades do MP frente à proteção do direito à educação, emenda o informante:

Não que o Ministério Público seja o responsável por tudo isto. Mas, a partir do momento que ele se aproxima da Comunidade e faz esta parceria, inclusive com o Programa Objetivos do Milênio,

ele passa a ter uma atuação diferenciada e só quem ganha é a comunidade (Entrevistado).

Sobre outro quesito, que para esta pesquisa é categoria analítica, de forma complementar, para a definição de garantia do direito à educação, o entrevistado demonstra conhecer, em geral, a realidade da deficiência de material didático, transporte escolar, saúde na escola, merenda, ao afirmar:

Há problemas com transporte escolar, que muitas vezes é feito de forma adequada, não estão muitas vezes cumprindo as diretrizes, a cartilha que envolve o transporte escolar... Problemas com a merenda escolar, problemas com assistência à saúde, material didático...O que muito se tem nas escolas são os livros que ficam ali sem um espaço adequado para que aquele livro fique guardado para que o aluno tenha acesso (Entrevistado).

Estes quesitos, relacionados às efetivas condições para o acesso a este direito, são previstos em lei, quando a LDB em vigor detalha o direito à educação em seu título III, artigo 4º, dando mais especificação, sobre esta questão, aos termos dos incisos do artigo 208 da Constituição Federal de 1988, quando descreve

VIII - atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

O Artigo 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, trata também desta questão quando define o que é Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), ao definir onde deve ser aplicados o dinheiro da educação. No inciso VIII, deste artigo, fica exposto como um dos itens de MDE a “aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar”. E complementa no inciso IV, como MDE, manutenção de “programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social”.

O material didático-escolar, a partir da previsão da Constituição de 1988, reafirmado pela LDB de 1996, deve chegar à escola por meio da adesão dos

municípios ao Programa Nacional do Livro Didático⁶⁰ (PNLD) e tem como principal objetivo “subsidiar o trabalho pedagógico dos professores por meio da distribuição de coleções de livros didáticos aos alunos da educação básica” (FNDE, 2013). O transporte escolar, previsto nas leis já citadas, é concedido aos municípios por meio do Programa Caminho da Escola e foi criado em 2007 com o objetivo de “renovar a frota de veículos escolares, garantir segurança e qualidade ao transporte dos estudantes e contribuir para a redução da evasão escolar” (FNDE, 2013). Em relação à garantia de alimentação escolar, o município conta com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em 1955, que garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (FNDE, 2013). Também, como ação de garantir um dos requisitos de efetivação do direito à educação há formalmente nos municípios o Programa Saúde na Escola, (PSE) como uma política “intersectorial dos Ministérios da Saúde e da Educação” (Portal da Saúde, 2013) e foi instituído em 2007.

Estas são políticas públicas que visam a atender a uma demanda social prevista em lei e que está diretamente relacionada à garantia de condições para que o direito à educação seja garantido. Vale ressaltar que para além das garantias de vaga e da permanência, para a sua efetivação, os direitos sociais, como direitos coletivos, como à educação, requerem ações mais completas, que são “remédios” bem diferentes dos direitos individuais. Sendo assim, as dificuldades são visíveis na medida em que o benefício é mais do que o direito de não ser excluído de uma escola ou de permanecer nela, mas o de, além disto, ter as condições reais de estudo. Sem estas condições não se poderia dizer que tal direito é garantido juridicamente.

Se levarmos em consideração as constatações até aqui expostas, não seria novidade tal ausência de busca pela garantia do direito a estes itens que são definidos como suporte para a efetivação do direito à educação. Em escala decrescente, poderíamos dizer que, se não há reclamação de falta de condições

⁶⁰ O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) é o mais antigo dos programas voltados à distribuição de obras didáticas aos estudantes da rede pública de ensino brasileira e iniciou-se, com outra denominação, em 1929. Sobre a história específica e detalhada deste Programa consultar o link: <http://www.fnde.gov.br/programas/livro-didatico/livro-didatico-historico>.

de acesso, tampouco de permanência, nem de questões relacionadas aos alunos com necessidades especiais de aprendizagem, seria difícil imaginar que a população possa chegar à Promotoria para fazer reclamações quanto à merenda, transporte, saúde e material didático, já que possivelmente são vistos como “luxo” pela sociedade.

Porém, apesar de demonstrar conhecimento sobre esta realidade e necessidade, não há uma ação do MP para proteger este direito, sendo ele não acionado, e, além disso, segundo o entrevistado, não há reclamações por parte da sociedade, através de solicitação ao MP sobre este assunto.

Conforme exposto em outro capítulo desta tese, estes programas existem no Município. Por isso, é inegável o avanço, principalmente quando nos reportamos à realidade dos municípios localizados no nordeste do Brasil. Mas, tanto o MP quanto a sociedade, quando não agem ou reclamam estes direitos, ou partem do princípio de que há uma satisfação desses direitos ou que não há a necessidade de que eles sejam acionados, o que sabemos não ser a realidade municipal.

O que se vê em Irecê-BA é um Sistema Judiciário ciente de suas atribuições, conhecedor da importância de suas ações, mas, ainda ausente nos papéis, tanto de controle, quanto de promoção de ações de garantia do direito à educação, prevista em lei e a partir das categorias de análise definidas para esta pesquisa.

Isto problematiza a questão do direito à educação, pois deveria ser visto para além de um direito individual, mas coletivo e difuso. Diante da inexistência de reclamações da sociedade quanto ao déficit no cumprimento do direito à educação, é observado que o MP deixa de promover as ações de controle e de promoção deste direito, difuso pelo potencial que tem de suprimir a demanda da geração presente e, conseqüentemente, gerar estrutura para o atendimento das gerações futuras.

Outra questão que nasce a partir da entrevista realizada diz respeito ao acúmulo de atribuições da Promotoria, o que apenas confirma o que diz o imaginário do senso comum. Que a justiça é lenta, no Brasil, todos sabemos. Sousa (2010) afirma que de cada 100 (cem) processos que chegam às

Promotorias por mês, apenas 10 são julgados. Ou seja, há um histórico de acúmulo de processos que formam uma “bola de neve” para os profissionais do setor que só cresce nos últimos anos, por razão que não cabem ser aprofundadas neste estudo.

As informações de campo nos mostraram que há um déficit no atendimento dos processos, culminando com um acúmulo de atividades. Assim, há uma postura de promover ações que são prioritárias, na medida que,

O primeiro trabalho que estamos fazendo aqui é de reduzir a questão processual, dando vazão... O segundo momento, para que a gente fortaleça a ação do Ministério Público aqui, para que a Comunidade sinta que há um promotor e uma promotoria atuante na infância é, justamente fazer este diálogo entre redes.

A ação por prioridade, neste caso, coloca as ações preventivas em segunda ordem. Isto parece culminar com as conclusões que podem ser retiradas da análise feita até aqui. Não se pode ignorar que é necessário dar vazão aos processos que já existem, mas até que ponto um direito que já é lei desde 1988 deve esperar para ser consagrado na prática? Se há um efeito “bola de neve” como afirma Souza, quando é que as ações preventivas, ou mesmo punitivas, relacionadas à educação serão executadas? Se retornarmos à análise inicial, neste capítulo, notaremos que as ações desta promotoria, quando se trata da garantia de direitos, tende a tratar de litígios considerados os mais “graves”, como o uso de drogas, violência intrafamiliar e outros delitos mencionados pelo entrevistado.

Isto é também observado na seguinte fala:

Existem casos de adolescentes que não estão estudando, que cometeram ato infracional, mas fora esta situação não chegou nada neste sentido (Entrevistado).

O ECA considera ato infracional “conduta descrita como crime ou contravenção penal” (Art. 103). Um crime, em termos jurídicos, é o mais grave entre os dois tipos de Infração penal, ou seja, é uma conduta ilícita. A

contravenção penal é uma infração considerada de menor gravidade que o crime, ou seja, um “crime menor”⁶¹.

Sendo, para o legislador na Constituição 1988, a educação, o primeiro na lista de direitos a serem assegurados, que motivos levariam às prioridades para outra questão que por muitos são apontadas como consequências da negação dos direitos sociais, como o direito à educação? Contudo, tal questão requer estudo específico e este debate é complexo na medida em que se trata de um problema histórico do país.

O trabalho em rede é apontado pelo informante como uma possibilidade para superar o desafio de garantia e proteção dos direitos. Sabemos que, por meio de uma rede de proteção, aumentaríamos o potencial de fortalecer sujeitos e ações na perspectiva da garantia de direitos.

O que eu penso? Fazer reunião de Conselho Tutelar, Secretaria de Assistência Social, existe o “Programa Infância em primeiro lugar”, existe o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Isto para que a gente comece a trabalhar na questão estrutural (Entrevistado).

Contudo, se analisados os níveis de obrigação do Estado, pautando-nos nas ideias de Abramovich (2005, p. 194-195), tendo o Sistema Judiciário como parâmetro, concluiríamos, até aqui, que a obrigação mais próxima de se efetivar é a de *respeitar*, que se define pelo dever do Estado de não interferir nem obstaculizar ou impedir o acesso ao desfrute dos bens que constituem o objeto do direito. Por outro lado, é observada negligência e quase que total ausência MP na obrigação de *proteger*, no sentido de evitar que terceiros interfiram, obstaculizem ou impeçam o acesso a esses bens; também na obrigação de *garantir*, assegurando que o titular do direito tenha acesso ao bem, pois são claras as carências de ações concretas, ficando o Poder Judiciário, apenas nas discussões teóricas, proposições e intensões, sem demonstração de ações reais em prol destas obrigações estatais. E, por último, esta realidade se repete na negligência quanto à obrigação de *promover* o direito que, para Silveira (2008)

⁶¹ Para saber mais sobre estas definições consultar: NARANJO, C. Diário de um advogado. Disponível em <http://www.diariodeumadvogado.adv.br/2009/03/04/crime-x-contravencao/>. Acesso em 06 de agosto de 2013, às 23h.

são as mais onerosas, por se caracterizarem pelo dever de criar condições para que os titulares do direito tenham acesso ao bem.

E, ainda, tendo em vista os três, dentre os quatro níveis de obrigação governamentais com relação à educação, trazidos por Katarina Tomasevski (2001) e analisados por Silveira (2008), consideramos, a partir de dados colhidos nesta pesquisa que o Sistema Judiciário, no município foco desta investigação, não vem cumprindo com suas funções, pecando na garantia de: a) *acessibilidade*, na medida em que não encontramos medidas efetivas diante da obrigação de garantir educação para todas as crianças do ensino obrigatório, com a sua gratuidade e sem discriminação. b) *aceitabilidade*, pois não há ações de regulação e supervisão, para assegurar que a educação esteja disponível, acessível e de boa qualidade, garantindo normas mínimas, respeito à diversidade e aos direitos dos educandos. E, por fim, c) a *adaptabilidade*, pois não existem demandas do MP para que as escolas se adequem às necessidades dos alunos visto como “normais” ou com alguma necessidade especial.

São projetadas ações futuras, ações propostas, a partir da legislação em vigor desde 1988, conforme já observamos, há 25 anos. Estas reflexões, até aqui, reafirmam as ideias de Norberto Bobbio (2004) quando o autor diz que o problema não é justificar os direitos sociais, como o direito à educação, mas justamente na sua efetiva proteção. É notável o entendimento do titular do Órgão responsável pelas ações sobre a necessidade da garantia do direito, assim como as conjecturas sobre ações possíveis de proteção, mas no campo das intenções, com pouca presença de atividades práticas para a sua efetivação.

Faz-se necessário verificar se, em tendo o direito de exigir, a população demandante, titular deste direito, de fato, promove ações em prol da garantia do direito à educação. Por isto, a partir dos Conselhos que, para este trabalho de pesquisa representam a Sociedade, constituindo o Sistema Extrajudiciário, discorreremos sobre suas possíveis ações neste quesito. É o que trataremos de analisar no tópico seguinte.

7.2 O Sistema Extrajudiciário em prol da garantia do direito à educação.

A discussão sobre o necessário controle social das ações do Estado, titular do direito e dever de garantia dos direitos sociais, como o direito à educação, conforme já afirmamos, toma força com a elaboração e promulgação da Constituição Federal de 1988. A inserção da palavra democracia, como princípio da gestão pública, faz surgir o ideal de que a participação da sociedade civil poderia se constituir como base para que os direitos a serem assegurados saíssem da teoria e gradativamente pudessem ser realidade. Isto, por meio da pressão social advinda da organização da sociedade civil. As Constituições anteriores não abriam espaço, ou negando na letra da lei os direitos sociais, ou negando o espaço para que a população reivindicasse ou mesmo conhecessem seus direitos.

Quando pensamos em democracia, nos remetemos à participação individual ou coletiva. Os desmembramentos da ideia de democracia emanada da CF-1988, nas leis extraconstitucionais como a Constituição do Estado da Bahia e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº 9.394/96) fizeram surgir a noção e estruturação de gestão colegiada, ou seja, os mecanismos de participação da sociedade. Desta forma, a ideia da participação social, por meio dos conselhos, bandeira antiga mas nunca atendida pela legislação, agora firmada em lei, passou a ser estandarte de educadores e pesquisadores brasileiros, por entenderem ser um caminho possível para aprimorarmos o processo educacional do país.

É também por esta razão que analisaremos aqui as possíveis ações do Sistema Extrajudiciário, conforme definido por esta tese, que tem como base as ações, no município pesquisado, do Conselho Tutelar (CT), Conselho Municipal de Educação (CME) e Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente.

O Conselho Tutelar⁶² (CT) é órgão obrigatório nas esferas municipais a partir da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, lei 8.069/90) que

⁶² Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4

substitui o antigo Código de Menores e amplia os direitos da criança e do adolescente. Criado a partir dos preceitos expostos no Art. 227 da CF-1988, o ECA tem foco na proteção dos menores com ênfase nas garantias dos direitos sociais, dentre eles a garantia do direito à educação. Esta lei passa a ser a cartilha principal de todas as entidades que tratam da defesa de direitos da criança e do adolescente, no Brasil, por isto é uma das bases legal para este trabalho.

Este Conselho, definido como Tutelar – do verbo no latim *tuere* que significa proteger, vigiar, defender –, é um órgão municipal destinado a proteger os direitos das crianças e adolescentes. Sua competência e organização estão previstas no ECA. Trata-se de um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes, segundo artigo 131, do ECA. A função dos Conselheiros é remunerada e equiparada à de um servidor público mas não vinculado ao regime estatutário ou celetista. Assim, dentre os três Conselhos que aqui compõem o Sistema Extrajudiciário, para esta pesquisa, é o único do qual não faz parte o caráter voluntarioso na atuação de defesa dos direitos do cidadão, neste caso o direito à educação.

É válido ressaltar que, embora o Conselho Tutelar (CT) seja mantido pela Prefeitura Municipal, parente a lei, o CT possui autonomia para atuar frente ao poder público e tem suas ações monitoradas pelo Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCE). Isto porque dentro de um município, todas as Entidades que estão vinculadas a serviços e ações voltadas para a criança e adolescente devem ser registradas e acompanhadas pelo Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA).

O CMDCA tem a função também de zelar pela garantia do direito á educação, exposto na legislação. Vale destacar que, o caráter não remuneratório dos membros do Conselho do Direito da Criança e do Adolescente parte do princípio de que a função de membro do conselho nacional e dos conselhos

(quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha. (Redação dada pela Lei nº 12.696, de 2012) (ECA, Art. 131).

estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante (ECA, 1990, Art. 89.).

Outro ponto importante para esta análise, prevista no ECA-1990 diz respeito à disposição legal da necessidade de articulação de ações, governamentais e não-governamentais para, em tese, proteger as garantias legais relacionadas ao direitos exposto no ECA e demais leis já analisadas neste trabalho e que tratam especificamente do direito à educação. Para o ECA, a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente “far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.” (ECA-1990, Art. 86). Aqui fica clara a necessidade da ação em rede ou sistema de proteção dos direitos sociais, como o direito à educação para crianças e adolescentes. Este pressuposto pode ser aplicado à necessidade de articulação, tanto do CT, quanto do CMDCE, com o Conselho Municipal de Educação (CME), nesta missão.

Assim, o Conselho Municipal de Educação (CME), outro componente do que estamos definindo como sistema extrajudiciário, é criado a partir da inspiração democrática da Constituição Federal de 1988, a qual insere a palavra democracia como princípio da gestão pública. Estes princípios jurídicos, dentro da CF-1988, são desdobrados na Constituição Estadual da Bahia, de 1989, na qual fica inserido como mecanismo da gestão democrática o Conselho Estadual de Educação (CEE).

Por sua vez, o Plano Municipal de Educação (PME), do município pesquisado repete a Constituição Estadual, ao criar o CME e afirmar ser este órgão: “normativo, consultivo e fiscalizador do Sistema Municipal de Ensino” (PME, 2010, p. 73). Assim, além de elaborar normas complementares, este órgão deve ser suporte também para a consulta da população nos eventuais reclames sobre garantia do direito, além de fiscalizar os órgãos públicos no cumprimento da legislação sobre o objeto de estudo para esta pesquisa. Ressaltamos ainda que na Lei nº 10.172/2001, que cria o Plano Nacional de Educação (PNE) ainda em vigor, a instituição de conselhos com função de promover a participação da comunidade e de entidades da sociedade civil organizada, para acompanhamento e controle social dos seus direitos garantidos por lei é entendido como meta por

ser um dos focos deste documento. Desta forma, se constitui também como atuação do CME promover ações em prol da garantia do direito à educação.

O sistema extrajudiciário aqui definido é constituído por Conselhos representativos da sociedade civil que, por norma jurídica, são órgãos permanentes, o que os fazem necessariamente contínuos, duradouros, ininterruptos. Assim como os órgãos – os Conselhos – são permanentes, suas ações não podem ser acidentais, temporárias ou eventuais, mas contínuas, essenciais e indispensáveis na proteção dos direitos fundamentais, como o direito à educação. O carácter de continuidade deve auxiliar para que as ações sejam cumulativas, aprimoradas ao longo do tempo, para que seja possível o alcance da excelência no exercício da função de proteção do direito social à educação.

Estes conselhos são, assim, entidades representativas da sociedade civil, com função de exercer ações de controle social frente ao Estado e sua função de garantir os direitos sociais, expostos amplamente nas leis. Tais resgates, até aqui, sobre as bases de criação, estruturação e definição das funções dos Conselhos⁶³, são respostas à proposição, nesta tese, de identificar e analisar como a sociedade civil, por meio do sistema extrajudiciário, está organizada para zelar pela garantia do direito à educação.

No Brasil, o acesso à educação, é ainda um problema a ser superado. É o que demonstram alguns estudos nacionais, que são confirmados com as informações sobre a realidade educacional do município em estudo, de acordo com o que se pode verificar em capítulo anterior desta tese que analisa a situação da educação. No ano de 2010, o IBGE através da Pesquisa por Amostra de Domicílios detectou 822 pessoas com a faixa etária definida para o ensino

⁶³ Para facilitar a compreensão da análise, usaremos a palavra entrevista, seguida da sigla do conselho, ao qual pertence o sujeito da pesquisa, separando-as por hífen, para diferenciarmos as falas dos sujeitos membros dos três Conselhos aqui analisados como sistema extrajudiciário, organizando da seguinte forma: entrevista-CT, para tratarmos de falas advindas do Conselho Tutelar (CT); entrevista-CME e entrevista-CMCDE, para os sujeitos membros do Conselho Municipal de Educação (CME) e Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCE), respectivamente. No caso das falas advindas do grupo focal, serão usadas apenas as palavras “grupo focal”.

obrigatório sem frequentar a escola. Esta é uma das mazelas educacionais que persiste em nosso meio, o que faz necessária sua análise e interpretação.

Quando estudamos os dados coletados sobre esta questão, de início, faz-se importante chamar a atenção aqui para uma questão que se ressalta: não há um acompanhamento dos dados reais sobre a real situação da garantia do direito à educação, pois não são feitos diagnósticos da realidade educacional do município ou os membros dos conselhos não os acompanham, ou seja, não há um trabalho de monitoramento específico sobre o que, de fato, está acontecendo quanto ao processo de garantia desse direito.

Sobre esta questão, na fala de um entrevistado fica claro como o diagnóstico educacional, expressivamente, importante para qualquer tomada de decisão, neste sentido, não é realidade de um dos órgãos representativos do sistema extrajudiciário.

Não temos os dados de alunos para estudar [em idade escolar] e que estão fora a escola. Não chega aqui isto, mas deve ter na Secretaria Municipal de Educação. E o IBGE também deve ter. (entrevista-CT)

O Conselho Tutelar não tem um conhecimento real sobre a quantidade de alunos com idade escolar e quantos efetivamente estão matriculados. Não há um acompanhamento de fato, pois um outro sujeito da pesquisa afirma: “Não temos o controle do número dos alunos em idade escolar e os que estão efetivamente matriculados e frequentando a escola” (entrevista, CME).

Também por esta razão afirmamos logo de início a necessidade de fortalecimento destes Conselhos. Por assim dizer, podemos perceber que esse órgão representativo da sociedade civil não está ainda preparado diante da necessidade de participação e consequente controle social no que se refere à preservação da garantia jurídica do direito à educação.

A legislação educacional brasileira, analisada em capítulo específico, mostra que desde a primeira Constituição brasileira – 1824 – pouco ou nenhum espaço foi dado para as prerrogativas jurídicas relativas aos direitos sociais, como o direito à educação. Ou seja, à educação, no Brasil, nunca foi dada a devida

importância durante os mais de 150 (cento e cinquenta) anos transcorridos após a primeira Constituição. Avançamos, é verdade, só a partir da Constituição de 1988, como já observado em termos de direitos anunciados, mas que não são efetivados. Então, com que bases educacionais estarão pautadas as ações desta população brasileira em prol da garantia de um direito que a ela foi negado historicamente?

Outro ponto que aparece nas falas dos sujeitos é que, na busca pela defesa do direito educacional, as punições apresentam-se como uma possibilidade que antecede à prevenção. Isto é observado na seguinte fala:

A gente não sabe de todos os alunos que estão fora da escola. A gente só pode correr atrás, depois da denúncia. A gente não tem como ir de casa em casa, por exemplo, perguntar se tem aluno fora da escola. Então, é através da denúncia que a gente sabe se ele está fora da escola ou não (entrevista-CT).

A resposta de que “deve ter”, pode confirmar a necessidade de aprimoramento das ações do sistema extrajudiciário e mostra como deficitários são os mecanismos criados, em âmbito municipal, para zelar pelo direito social à educação.

Lembramos também que a função de *fiscalizar* o cumprimento da legislação, por parte do Conselho Municipal de Educação (CME), a função de tutelar, ou seja, de *proteger* o direito das crianças e dos adolescentes, atribuições do Conselho Tutelar, do Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCE) culminam por não serem totalmente considerados quando as ações propostas por estes órgãos são realizadas apenas a partir do dano causado, ou seja, do direito negligenciado.

Aqui não podemos esquecer que, assim como o sistema judiciário, por meio do Ministério Público, demonstra ainda não ir a campo, e cumprir também com sua função de prevenir a infração da lei, o sistema extrajudiciário parece repetir esta lógica de funcionamento e ação.

Sobre esta questão, um dos entrevistados assevera a função do Conselho Tutelar: “ajudar as famílias a colocar as crianças na escola... O nosso papel é só

este aí” (entrevista-CT). Contudo, no nosso entender, esta “ajuda” deveria estar pautada em ações de prevenção e de intervenção, concomitantemente.

É também importante perceber que à população é dada a função de garantir este direito, por meio da sociedade civil e também através de um dos seus núcleos fundamentais: a família. Quando voltamos ao histórico da legislação existente no Brasil, uma das principais mudanças advindas da fase republicana, no que se refere ao direito à educação se deu, em grande parte, à alteração do regime que trouxe a ruptura do Estado com a Igreja Católica. Como consequência, a educação deixou de ser função preponderante daquela instituição religiosa, passando posteriormente a responsabilidade para a família e para os próprios professores (PIRES, 2012, p. 67). Isto muda com a CF de 1988, a qual impõe ao Estado esta tutela. Porém, esta mesma Constituição, como já mencionamos, abre espaço para o controle social, e isto coloca a família como corresponsável pela defesa do direito à educação, denunciando as negligências e buscando as melhorias junto ao Estado e à sociedade em geral.

Um dos informantes demonstra saber a legislação quanto à garantia do acesso não está sendo cumprida ao relatar a possível existência de alunos fora da escola, mas afirma não haver demanda expressiva sobre esta questão, por parte das famílias.

Há problemas de falta de acesso, ainda, claro, mas ainda é um número de procura das pessoas, ainda muito pequeno. Eu diria que em um ano eu tenha sido procurado por 10 pessoas, no máximo. No máximo 10 famílias, no máximo, talvez num mandato todo [3 anos] a gente tenha recebido 20, 30 pessoas, no máximo. E isso para tratar algumas vezes de acesso...(entrevista-CME).

Diante do problema com a garantia de acesso, ainda realidade deste município, o Conselho Tutelar, órgão que segundo esta pesquisa, demonstra ser, em princípio, o componente do poder extrajudiciário com maior atuação diante da garantia do direito à educação, também não é muito solicitado.

Não sei a somatória, nestes últimos três anos, porque não foi uma coisa que eu registrei, no final do ano a gente faz um balanço, mas eu não botei isto. Mas, nos três anos assim, vamos colocar 20 casos sobre vagas, acesso (entrevista-CT).

É razoável afirmar que para este tempo descrito pelo entrevistado, são poucos os momentos em que a família procura o Conselho para lutar por seus direitos e este trabalha com ações a partir da improvisação, sem o controle das informações para executar suas ações.

O problema aqui apontado pelos entrevistados é que, por um lado, muitas vezes esta família se torna omissa neste quesito, não exercendo sua função nesta rede necessária de proteção do direito, por outro, o sistema extrajudiciário parece ficar dependendo desta procura para efetuar as suas ações. No nosso entender, esta postura que constitui em um equívoco em termos de condução de uma função importante desse órgão, já que a proteção dos direitos sociais, como o direito à educação é atividade de todos os membros da sociedade e os Conselhos são representatividades desta.

Esta omissão, quando o sistema extrajudiciário não prevê a antecipação e as ações preventivas, concomitante com a ausência da família na busca, por meio dos Conselhos, apresenta-se como possível reflexo da forma como os princípios liberais permeiam a organização da sociedade brasileira, princípios liberais para os quais a individualidade é uma conquista progressiva do indivíduo que desenvolve gradativamente e com seus próprios esforços suas virtudes (MARCHAND, 2007). O que emerge também, a partir desta pesquisa, é o desafio de articulação entre os entes que compõem o poder extrajudiciário, junto a uma maior aproximação das famílias, que parecem encontrar entraves, dentre outros, no caráter individualista tipicamente de uma sociedade capitalista.

Se nos reportamos ao PME do município, a partir dos dados dispostos no Capítulo da metodologia desta tese, verificamos que problemas com o acesso é diagnosticado naquele documento. Sendo assim, fica ainda mais evidente que ações neste sentido precisam ser viabilizadas também pelo Conselho Municipal de Educação, assim como por todo o sistema extrajudiciário.

Quando questionados coletivamente, durante o grupo focal realizado nesta pesquisa, sobre a ciência sobre a quantidade de alunos fora da escola, destacamos a seguinte fala:

Acho que não existe [criança e adolescente fora da escola]. Mas, a gente não vai dizer que não existe, porque tem muitas mães que

são descansadas. Por exemplo, a matrícula é de data x até a data x e ela não vai naquela data, vai depois... Aí quer porque quer que o aluno estude naquela escola que é perto de casa ou que é melhor para ela, entendeu? (grupo focal).

Neste caso, o informante vincula o problema de vaga ou acesso à parcimônia das famílias, diante da importância de matricular os filhos na escola em período específico.

E é claro que a escola tem um Regimento Interno. Se a escola tem vaga para 1000 alunos e preencheu...[todas], Preencheu, paciência!. Tem que tentar [vaga] em outra [escola]. Não tendo em nenhuma outra, todos negando, aí, sim, a gente faz um documento, solicitando a viabilização da vaga, porque o aluno não pode ficar fora da escola (entrevista-CT).

Esta é uma questão recorrente, pois o município, conforme afirmou um dos Conselheiros Municipais de Educação, vem adotando uma política de redução de número de alunos por turma, o que às vezes impossibilita a disponibilização das vagas em determinadas escolas, tendo as famílias que buscar outras escolas como uma alternativa. Trata-se de uma visão, por parte da Secretaria Municipal de Educação, exposta no Plano Municipal de Educação (PME-2010), de que a quantidade de alunos por turma pode determinar a qualidade do ensino e aprendizagem. Turmas superlotadas, culminando em ambientes totalmente insalubres e de difícil possibilidade de realização de um bom trabalho pedagógico é uma realidade brasileira desde a política de ampliação do acesso à educação. Com a bandeira de educação para todos, fortemente ampliada a partir da Constituição Federal de 1988, as redes escolares também se ampliaram sem as condições essenciais de funcionamento principalmente no que se refere aos municípios.

Se por um lado, é importante manter uma quantidade de alunos suficiente para zelar pelo bom andamento das aulas, por outro é necessário garantir o acesso de todas as crianças e adolescentes no Ensino Fundamental, etapa de ensino considerada direito público subjetivo, desde 1988, como já afirmado⁶⁴. A

⁶⁴ A título de informação, a Câmara analisa projeto que fixa o número máximo de alunos por turma na pré-escola e nos ensinos fundamental e médio. De acordo com a proposta (PL 4731/12), do Senado, o número máximo de alunos por turma não poderá exceder a

gestão do sistema assim como os órgãos fiscalizadores necessitam estar atentos a isto.

Um dos fatores recorrentemente mencionados por este Conselho, quando a questão é acesso, como já afirmado constitui a falta de atitude das famílias no momento de cumprir o prazo estipulado pela Secretaria Municipal de Educação (SME), para matrícula dos alunos.

Muitas vezes a mãe não acordou cedo, perdeu o horário e não tinha mais vaga. Aí vai ter que matricular em outra. E a matrícula é cedo. Nos dias aqui, este ano, abriu e tem que chegar umas 4h da manhã. Tem gente que não quer chegar e aí fica sem a vaga (entrevista-CT).

O Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA), também ponte de apoio pela defesa destes direitos, demonstra, por meio de seus membros, conhecer a existência de alunos fora da escola, mas também não recebe demanda, por parte das famílias, por vaga, tampouco, este Conselho, relata realizar ações preventivas, como assim afirma o entrevistado:

Vaga na escola não é uma demanda, não chega no CMDCA. Era para ser, né?.. Assim, trabalhar em parceria com o Conselho Municipal de Educação (CME) que é um conselho deliberativo e fiscalizador, não é? Mas, nós ainda não fomos fazer visitas para saber (entrevista-CMDCA).

As coisas parecem se repetir: o CT espera pela solicitação das famílias ou da escola para agir; o CME espera pela solicitação da sociedade ou afirma ser a SME a responsável pela ação e o CMDC se coloca como órgão fiscalizador do CT, também agente apenas quando é solicitado. A fragilidade nesta rede ou sistema de proteção é latente e parece culminar em um processo de desresponsabilização diante da razão maior da existência destes órgãos: zelar pela garantia do direito à educação identificada e analisada nesta pesquisa.

25 na pré-escola e nos dois anos iniciais do ensino fundamental, e a 35 alunos nos anos subsequentes do ensino fundamental e no ensino médio. Lembrando que a Conferência Nacional de Educação (2010), mesmo não tendo força de lei, propôs 20 alunos como o teto para o Ensino Fundamental.

Um dos membros do CME também assume que é necessário fortalecer a função do CME, diante dos problemas de negligência quanto ao acesso, porém imputa à Secretaria Municipal de Educação (SME) a obrigação de acompanhar melhor esta questão, colocando em segundo plano o CME como órgão corresponsável nesta atribuição.

O CME...Vejo assim, que ainda precisaria andar mais...Ele (o CME) é uma parte do sistema, e deve acompanhar coisas sobre acesso...A responsabilidade maior é da Secretaria. Do Ensino Fundamental a responsabilidade é grande e a Secretaria (de Educação) busca muito (entrevista-CME).

Parece haver, desta forma, a confirmação da opinião de que a responsabilidade maior quanto ao zelo pelo acesso dos alunos à escola é da Secretaria Municipal de Educação. Isto de fato não é totalmente falso, na medida em que se trata do órgão gestor da educação no Município. Porém, no nosso entender, isto não isenta o CME de acompanhar este processo, como corresponsável, na medida em que é atribuição do CME zelar pela garantia do direito, pois é neste sentido que vai a ideia de democracia e participação, seguida de controle social frente à garantia dos direitos do cidadão.

Ao analisarmos as funções concretas e reais do sistema extrajudiciário, visto como a ação da sociedade, de forma geral, como fiscal do Estado em suas atribuições, nos deparamos com uma sociedade despolitizada, confirmando o que Chauí e Nogueira (2007) apontaram no cenário negativo de luta pela garantia dos direitos sociais e já analisado nesta tese e no próximo parágrafo lembrado.

Assim, quanto mais adentramos ao século XXI, mais a sociedade despolitiza-se, entregando-se ao econômico, buscando refúgio no mercado e, por sua vez, virando as costas para o Estado. Por essa via, os cidadãos passaram a desconfiar de seus políticos e de suas instituições, afastaram-se da política e viram a política ser reduzida a um amontoado de formas pragmáticas e incolores de gestão sistêmica (CHAUÍ e NOGUEIRA, 2007, p. 219). Isto parece culminar, tanto com o desconhecimento dos seus direitos, por parte da família e população de forma geral, devido a um déficit educacional, quanto com uma descrença, da mesma ordem, no Estado como protetor dos direitos sociais, como o direito à educação.

Assim, reafirmamos a necessidade de politização da sociedade e conseqüentemente fortalecimento do sistema extrajudiciário. A articulação entre a família e os órgãos representativos da sociedade civil que são, neste sentido, corresponsáveis por zelar pelos direitos das crianças e dos adolescentes é de fundamental importância neste processo.

A questão do problema com o acesso escolar tem facetas variadas e complexas, conforme podemos analisar. Outro fator que emerge na análise sobre a questão do acesso é a ocorrência da pressão de famílias pelo acesso das crianças em determinadas escolas pela razão da distância entre a escola escolhida para matricular os filhos e suas residências. Segundo informações da pesquisa:

Tem reclamação... Às vezes a escola da criança não está no bairro (onde ela mora), por exemplo a Escola do bairro não atende a série da criança. Aí estas crianças vão para outro bairro para estudar, e tem reclamação. O problema da falta de vagas é para o bairro que o aluno mora (grupo focal).

Não é o foco central do estudo, mas é válido lembrar que a Constituição Federal e a LDB quando tratam de vaga, afirmam o direito de estudar em escola próxima à residência do aluno. A pergunta que fica é se seria possível atender a este critério, e o que mesmo seria definido como critério de proximidade? É assim que fixa a LDB, artigo 4º, no qual define que o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança [...]. Situamos esta questão no âmbito da gestão do sistema de ensino, nas suas atividades de planejamento e preparação das redes de ensino para acolher a demanda existente. O diálogo desses órgãos com a secretaria de Educação amenizaria esses casos detectados nas entrevistas. Sugerimos que não se trata fundamentalmente da não garantia do direito de acesso à escola.

Mesmo sem apontar ações para corrigir estas dificuldades, foram também encontrados casos de questões sobre acesso, com possíveis desdobramentos na permanência, relacionada a problemas sociais mais amplos, porém, que

certamente estão relacionados a deficiências no processo de garantia de direitos. Temos como exemplo, casos relacionados à indisciplina, violência escolar e uso de drogas. Um dos entrevistados relata:

E tudo isso, depende do caso. Cada caso é um caso. Veja só, criança fora da escola, por exemplo, é mais criança rebelde, uso de drogas, casos de violência...São muitos problemas. Não podemos é deixar a criança fora da escola (entrevista-CMDCA).

Aparecem também relatos de problema de vagas por questão do que é denominado pela escola como indisciplina. São questões que têm íntima relação com o processo ensino-aprendizagem, com a gestão das atividades em sala de aula ou nas áreas livres da escola, como no recreio, na chegada e saída da escola etc, ou problemas de relacionamento inter-individual que se situam também no nível da gestão da escola. Mesmo assim, consideramos que os órgãos do sistema extra-judiciário não devem ficar estranhos a essas situações. A administração dessas questões por certo ficaria mais acertada se esses fatos fossem trabalhados em rede, conforme já mencionamos em outra parte desta análise. Os órgãos buscariam soluções a partir do diálogo entre profissionais, técnicos, conselheiros, familiares, com a participação direta dos professores.

Aí de acesso tem também os alunos que não querem ser aceitos pelas escolas e foram afastados [da escola] por questões disciplinares, um problema ou outro, [a escola] decidiu que o aluno não seria mais matriculado aqui nesta escola (entrevista-CME).

Isto também é reafirmado na seguinte fala:

Este ano as escolas acionaram o CMDCA porque tinha escola que não estava querendo receber estas crianças (as com comportamento agressivo, mal comportamento), pelo histórico da criança. Por dar trabalho, não respeitar os colegas. Os professores não estavam querendo receber a matrícula destes alunos na escola Os professores já sabiam do histórico destas crianças e disseram para o diretor não matricular estas crianças pois se não eles não iriam dar mais aula nesta escola. (entrevista-CMDCA).

O diálogo com a família é apontado como uma possibilidade de intervenção nesta realidade.

E era um problema com estes alunos indisciplinados, alunos que tinham tentado contra a vida dos professores, problema com drogas... E este aluno se sentia mais fortalecido aqui nesta escola...Então o CME assumiu uma postura de dialogar com a família e esclarecer os fatos e pensar com a família se seria realmente bom manter ele aqui, onde tinha todo um grupo de colegas que o inseriram neste processo? Então a família entendeu e o aluno foi matriculado em outra escola. (entrevista-CME).

Um dos entrevistados fala da existência do problema com o acesso e exemplifica de onde vêm os dados. Ao mesmo tempo exemplifica uma ação do Conselho, diante da necessidade de elaboração do Plano Municipal de Educação. Além disso, o mesmo entrevistado afirma que ações para resolver essas questões não foram realizadas pelo CME.

Entretanto, os índices do Município, acessando o site Todos Pela Educação. E até na construção do Plano Municipal de Educação (PME) isto ficou muito claro e que a gente fez todo um levantamento, mas que já era uma realidade que já tínhamos conhecimento ... Isso permanece (entrevista-CME).

É recorrente a fala da existência de casos de violência física, às vezes no meio familiar e social, no qual a criança ou o adolescente está inserido, diretamente relacionada à ausência do aluno na escola. Nestes casos, tanto o acesso, quando o aluno acaba sendo rejeitado pelas escolas, quanto a permanência, quando esses problemas afastam os alunos da escola, ficam comprometidos diante deste contexto. Sobre isso assevera o entrevistado:

Tem muita ocorrência de escola, mas tem casos de estupro, violência de forma geral...Mas, quando chega a denúncia, do aluno fora da escola, a gente faz uma notificação para a família, pais ou responsáveis, para que ele venha até o Conselho Tutelar, ele vem...Ou depende, a gente vai até na casa fazer um estudo social, dependendo do caso, vamos ver as condições [de moradia], quantos cômodos tem, se tem banheiro, as condições. Depois deste estudo, a gente manda para a Promotoria, faz um relatório e manda. (entrevistado-CT).

Vem à tona, assim, conforme já observado, o resultado da forma como nossa sociedade foi estruturada, tendo como base a inobservância histórica dos

direitos sociais, emergentes nesta pesquisa. São problemas endêmicos, resultantes da negação de direitos primordiais à dignidade humana.

Aqui só chega coisa de violência, maus tratos, abuso sexual...E alguma coisa de evasão e aqueles casos de vaga...Mas, busca por isto, não. É aluno que chega marcado na escola ou com as partes íntimas doendo...a gente notifica a família e se for o caso, manda para o MP (entrevista-CT).

A ação de realizar um “estudo social”, ou seja, de ver em que condições se encontram a criança e o adolescente, no seio da família, é de suma importância para que as decisões sejam tomadas. Mas, na fala do entrevistado, fica claro que este acompanhamento só é feito quando existe um problema relatado, muitas vezes pela escola ou pela própria família que procura o Conselho Tutelar.

Duas questões pontuais estão inter-relacionadas: uma é o problema do aluno indisciplinado que tem a vaga negada pela escola; o outro é a violência intrafamiliar, que se torna o principal motivo da procura pelo Conselho Tutelar (CT). Isto é confirmado quando uma entrevistada afirma que motivos da busca pelo CT estão muito mais relacionados a casos de violência, tornando raros os casos de reclamação por falta de acesso às escolas. “Das últimas quatro visitas feitas às famílias, esta que estava procurando a vaga, foi só uma” (entrevista-CT). O contexto social, no qual tantos outros problemas parecem atingir as crianças e adolescentes, o problema da garantia do direito à educação parece estar em segundo plano. Isto é reafirmado quando uma entrevistada relata: “Violência, espancamento, abuso sexual...Maus-tratos...Mas, casos de educação aqui é pouco” (entrevista-CT).

A questão de acesso é ainda relacionada, muitas vezes, com as migrações de famílias de uma cidade para outra. Desta forma, alunos que chegam no decurso do ano letivo, de outra cidade, têm dificuldade de encontrar vaga. Sobre esta questão, temos a seguinte afirmação: “As mães vem... Se a criança vem de fora, de outro município, e querem uma vaga...Muitas vezes elas vêm aqui e a gente dá um jeitinho, procuramos a escola e resolve” (grupo focal).

É importante destacar que, em alguns casos, as famílias demonstram desconhecimento sobre as funções dos Conselhos, fazendo com que o sistema extrajudiciário não seja utilizado como um suporte de apoio na efetivação do direito à educação. Sobre isto, diz um entrevistado, “Acho que por falta de informação da população a gente não vê chegar aqui busca por falta de acesso...Para a gente [pode] ajudar...” (entrevista, CT).

Como afirmamos, a ênfase nas respostas dos entrevistados está muito mais nas causas relacionadas a não garantia de acesso, que propriamente nas ações efetivas de proteção do direito a ser garantido. Fica evidente o conhecimento por parte do sistema extrajudiciário de que o problema com o acesso escolar é real. Além disso, este mesmo sistema extrajudiciário demonstra saber os motivos que levam à negação do acesso, porém, as ações em prol deste direito ainda precisam ser aprimoradas.

Quando ocorrem as ações, tanto quando o foco é o acesso, como nas ações relacionadas à permanência ou evasão, o foco maior é no caráter punitivo, principalmente, pelo Conselho Tutelar. Assim, a lei é usada pelo CT como escudo para pressionar e garantir o acesso das crianças. Segundo uma das entrevistadas, o aparato jurídico em prol da defesa do direito de acesso é importante, pois

Para viabilizar a matrícula não é difícil não. Eles [a escola] recebem o ofício, consultam o ECA lá, sabe que a gente está na lei. Eles tem que fazer o remanejamento, consultar a Secretaria de Educação e abrir mais vaga (entrevista-CT).

Como última instância, neste caso, o MP pode ser acionado e esta ação de ir até a justiça é vista como eficiente na garantia do acesso à escola. Assim relata uma das entrevistadas: “Aí eles têm que arrumar a solução, porque se não for aqui, é no Ministério Público, aí eles tem que arrumar a vaga.” (entrevista-CT).

A vaga, conforme observado pela Conselheira-CT, é prerrogativa irrevogável e não há como recorrer. Esta razão faz do titular do direito amplamente protegido pela lei, e impõe à escola a abertura da vaga. Isto é visto na seguinte afirmação feita por um Conselheiro Tutelar: “Ah, mas a escola só comporta 1000 alunos, então a escola comunica a SME e comunica ao município e tem que arrumar a

vaga”. Esta visão de que a vaga deve por obrigação ser criada, também é observada quando um dos entrevistados afirma:

Chegamos até a família, aconselhamos a colocar a criança na escola. Nestes dias mesmo veio uma mãe aqui que a criança estava fora da escola. Segundo ela, a criança teve um problema de saúde, tomou uma queda e ficou sem poder ir para a escola, alguns meses....E a mãe veio aqui...Que foi colocar a criança na escola e a escola não aceitou...A gente fez um documento aqui solicitando que aceitasse a criança (entrevista-CT).

E assim procede a ação:

Quando a criança está fora da Escola tem as denúncias de vizinhos e até de parentes mesmo, Né?...Denunciando que a criança está fora da escola. Nosso papel é enviar [a denúncia] para a Promotoria e a Promotoria vai tomar as providências para colocar a Criança na escola... Pois a criança não pode ficar fora da escola não (entrevista-CT).

De certa forma, força a abertura de uma nova vaga sem que necessariamente haja condições, por parte da escola que se vê tensionada entre o sistema extrajudiciário, extrajudiciário e legislação vigente. Mas, os profissionais da educação têm ciência de que salas superlotadas não são ambientes profícuos de aprendizagem. E isto, sem perder de vista que aos municípios foram imputadas obrigações, também, sem analisar as verdadeiras condições para tal. É claro que este não é o foco desta tese, mas é uma questão relevante. Esta questão remete a um outro campo que diz respeito à gestão do sistema de forma a atender à população, além da articulação que deve existir entre o órgão gestor do sistema de ensino e conselhos, num trabalho integrado.

Quanto mais observamos a realidade constatada nesta pesquisa, mais se torna complexa, neste cenário, a maneira como a sociedade, nestes casos, representada pela família, está posicionada, dentre esta rede de garantia de direitos, demonstrando quão frágil é este núcleo da sociedade, atualmente. Chegando ao extremo de, a família, demonstrar total incapacidade de lidar com os problemas educacionais dos filhos, conforme o relato, abaixo:

Às vezes os próprios pais vem aqui reclamarem que o filho não está querendo ir para a escola...eles [a família] já perderam o

controle da situação e eles [a família] dizem isto...A gente vai lá conversar, mas a gente não resolve sozinho...É difícil...Se o pai que é o pai não consegue! (grupo focal).

Se analisarmos que a esta mesma família às vezes foram impostas condições históricas extremamente desfavoráveis, justamente, pela negação de direitos sociais, daí sua desestruturação para solucionar o problema, como já mencionado neste estudo, não seria justo que, na outra ponta do processo, o próprio Estado, por meio do MP, fizesse valer a lei, dando solução ao problema? Neste caso, os órgãos de proteção e a escola necessitariam estar com atitudes colaborativas.

O Conselho Tutelar é um órgão muito importante. Quando a gente chega na casa eles já tem medo, mas não é para ter medo, mas eles sabem que se não resolver eles vão ter que responder na justiça e hoje em dia ninguém quer isso. Até porque você pode ter que acionar um advogado e ninguém quer gastar ou tem o dinheiro...(Conselheiro-CT).

A legislação auxilia no desenvolvimento das ações do sistema judiciário, mas há divergências quando ela é utilizada tão somente para punir a família ou a escola, principalmente, quando medidas preventivas não são tomadas. É assim descrita esta responsabilização da família diante desta necessidade

Porque se ele não retornar, não retornando da primeira vez, a gente pode estar oferecendo a denúncia do Conselho Tutelar ao Ministério Público, por abandono, por abandono intelectual, porque eu não me lembro aqui qual é o artigo, que é aí que o MP vai punir este pai. Por que? Por falta de prover o estudo fundamental do seu filho, pois quem responde pelo aluno de menor são os pais (entrevista-CT).

Da mesma forma, o mesmo Conselho Tutelar que por razões diversas não faz o trabalho de proteção, preservação e zelo pelo caráter preventivo do direito desempenha aí a função de juiz. Não seria também esse Conselho, diante de suas obrigações, também, responsável? Seria em ambos os casos mencionados, a corda quebrando para o lado dos mais fracos? O aluno, a família, a escola.

É preciso, conforme já foi dito, não perder de vista estes dois questionamentos acima. Porém, não se deve fechar os olhos para o fato de que o controle social, entre os entes inter-relacionados na esfera municipal, juntando

forças e ações de todas as esferas de poder, são importante, pois o efeito pode ser positivo. Como afirma o seguinte informante: “Mas, o efeito [da visita] é fortíssimo, fortíssimo mesmo...Quando a gente vai fazer a visita...Eles pegam mais no pé do filho, mesmo depois da notificação.” (Conselheiro-CT).

A existência da lei e a possibilidade de ação articulada entre o sistema extrajudiciário e ainda extrajudiciário são observadas por uma das entrevistadas como de fundamental importância para que o resultado seja positivo, mesmo apontando para a dificuldade encontrada pelo Conselho Tutelar no exercício de sua função. Isto é confirmado quando uma das entrevistadas ressalta: “Não é nada fácil, como você pode ver, mas com tudo oficializando, passando de um para o outro [família, CT, MP) aí resolve” (entrevista-CT).

Considerando todos os problemas apontados, até aqui, a garantia do acesso à educação é o direito mais próximo a ser alcançado diante das outras categorias de análise adotadas nesta tese, mesmo ainda havendo muitos alunos fora da escola no município Irecê em análise (quase 1000 alunos, em 2010) como observado em capítulo anterior por meio dos dados educacionais. Assim, as inovações trazidas pela Constituição de 1988, em sua maioria ainda constituem letra morta.

Quando recordamos que se trata de um estudo sobre a garantia de um direito social, dentro do processo de evolução das gerações dos direitos do homem, o desafio é ainda maior pois deveria haver uma inversão de papéis no que se refere à ação do Estado. Enquanto os direitos de liberdade nascem contra o superpoder do Estado e com o objetivo de limitar o poder deste, o direito social à educação, para sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal a sua proteção efetiva, vai demandar justamente a ampliação dos poderes do Estado (BOBBIO, 2004), e neste sentido também a ampliação das ações do sistema extrajudiciário, nesta empreitada, o que não foi constatado, neste estudo.

O Estado mínimo, base do liberalismo, e que parece atingir diretamente os mecanismos de proteção dos direitos à educação, não dá conta de atender às

demandas que só poderiam ser defendidas e levadas à prática por um Estado máximo, em forma de intervenções diretas para a garantia de tal direito.

O ECA, lei que emana desta Carta Maior de 1988, o qual, para Oliveira (2001, p. 31) ao substituir o antigo Código de Menores, promoveria uma inversão de valores, ao buscar o distanciamento da lógica de exclusão para a inclusão destas pessoas, ainda é a vestimenta de gala, “a alma exterior, que exibimos aos outros”, representada no conto “O Espelho”, de Machado de Assis. A alma interior é a realidade dos depoimentos encontrados nesta pesquisa, os quais demonstram o distanciamento do direito oficial publicado, em relação ao direito não oficial, encoberto aos olhares do exterior e que regula os fatos atinentes à vida por assim dizer íntima da nação, neste caso do município pesquisado. (COMPARATO, 2009).

Tal realidade é também contatada quando reafirmada a falta de ações relacionadas ao zelo pela garantia da frequência escolar, como medida de combate ao abandono ou evasão escolar. Sobre esta questão afirma também um entrevistado:

Diretamente não acompanhamos a frequência e tal... A gente fazia um trabalho com [um dos membros do CME] para ter acesso a estes dados junto aos diretores no momento de formação continuada. Mas, ações específicas de visitas às escolas, de acompanhar a frequência nas escolas. Na verdade o CME muito poucas vezes visitou as escolas (entrevista-CME).

Como indicador de garantia do direito à educação, o fenômeno da permanência assim como as ações para se evitar a evasão escolar são também um desafio a ser encarado. As ações do sistema extrajudiciário em potencial são de suma importância e neste sentido, um dos mecanismos aqui apontados, neste quesito significa a articulação entre Conselho Tutelar (CT), as escolas e o Ministério Público (MP), o que levaria a uma possibilidade de interação entre sistema judiciário e extrajudiciário, neste processo.

Elaborada pelo Ministério Público e repassada às escolas públicas, a Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente (FICAI)⁶⁵ é um mecanismo utilizado, segundo os entrevistados, para trabalhar diretamente com os alunos que faltam às aulas. Tecnicamente, a articulação entre o Conselho Tutelar, as escolas e o Ministério Público é feita através da socialização desta ficha, construída e distribuídas em três vias (ver Anexo A), para possibilitar que cada uma destas instâncias acompanhe especificamente a questão do absenteísmo, como forma de combate à evasão ou abandono escolar.

Esta questão é detalhada durante o grupo focal:

As escolas tem uma ficha, que é chamada de ficha FICAE. Ela serve para que os alunos irregulares, que são aqueles que faltam bastante. As escolas enviam para a gente uma ficha, que se chama de ficha FICAI (grupo focal).

Isto é definido pelo entrevistado, que explica:

É assim, a criança saiu da escola sem motivo... Aí a Diretora informa aos órgãos, no caso, o Conselho Tutelar e a gente informa a Promotoria, que dá um apoio para a gente e aí a gente vai correr atrás da escola e da família para colocar o menino de volta na escola (grupo focal).

Aqui, a escola é a responsável primeira por informar o problema com alunos com baixa frequência ou totalmente infrequentes, para combater o abandono ou a evasão escolar. Entra aqui o MP como mentor deste mecanismo de articulação ao levar em consideração a necessidade de ações de combate a este problema.

É o Ministério Público que cede estas fichas. Aí a gente vai notificar o aluno, a família do aluno, para saber o por quê que ele está perdendo tanta aula, se ele está doente, se desistiu, se mudou (grupo focal)

⁶⁵ Esta Ficha surge da implantação do Programa “Presente Garantindo o Futuro: Implantando a Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente – FICAI”, pelo Ministério Público da Bahia, em 2008, inspiradas nos Programas “APOIA”, de Santa Catarina e, FICAI, do Rio Grande do Sul, com o objetivo de criar uma “sistema integrado e interinstitucional de apoio ao aluno infrequente”, entre escolas “principalmente do Ensino Fundamental, Conselho Tutelar e Promotoria da Infância”. (BAHIA, MP-2008). Sobre o Programa, as informações estão disponíveis em: http://www.mpba.mp.br/atuacao/infancia/ficai/download/cartilha_30_06_09.pdf. Acesso em: 27 de agosto de 2013, às 21h44.

Um dos participantes do grupo focal detalha o passo-a-passo como deve proceder esta ação:

a Diretora manda a Ficha FICAE para o Conselho Tutelar e daqui a gente toma as nossas providências, para devolver ele para a escola, ver os fatores, fatores psicológicos muitas vezes, vê o que é que tá acontecendo mesmo. Se precisar, a gente manda para o psicólogo, pro CREAS [Centro de Referência Especializado de Assistência Social]. Tem um caso aqui que é um aluno Portador de Necessidades Especiais. A gente fez um documento aqui, junto com o CREAS, os psicólogo, dizendo [para a escola] que ele está bem (grupo focal).

Nas possíveis ações do Conselho Tutelar, por um lado, a escola é a fonte inicial de informação sobre o problema, já que é ela a responsável por encaminhar a FICAI e o Ministério Público representa a ponta, a última instância, caso o problema não se resolva com a intervenção do CT. Assim, afirma a entrevistada:

Porque se tem um aluno fora da escola a gente tem que fazer com que aquele aluno retorne para a escola, para que não precise, chegando a segunda vez, a gente encaminhar para o Ministério Público (entrevista-CT).

Aqui fica reafirmada a importância da FICAI como fonte de informação, assim como a dependência da informação por parte da escola, para que o problema da evasão, mesmo sendo de conhecimento do CT, seja fonte de intervenção do sistema extrajudiciário.

Porque é a única forma de garantia de direito, isto quando a escola manda esta ficha, porque a gente sabe que a gente tem diversos alunos fora da escola, que abandonaram. Mas, enquanto esta ficha não chegar aqui, ele vai continuar fora da escola. É quando a escola manda esta ficha para cá, é aí que a gente vai fazer a notificação para a escola (grupo focal).

Semelhante linha de pensamento é encontrada na seguinte fala:

Esta questão da educação, a gente depende muito da escola... Eles mandam a Ficha FICAI, mas se eles não mandam aí complica, né. Quando recebemos a gente faz visita e procura saber por que o aluno está faltando e falar com os pais que o aluno não pode faltar de forma alguma. (entrevista-CT).

Porém, nem sempre este ciclo é tampouco iniciado, pois a escola, muitas vezes, não envia a FICAI. Segundo a fala de uma entrevistada, “Nem toda diretora manda a ficha Ficai”. O Conselho Tutelar também tem consciência de que “Nem toda escola e famílias sabem que o Conselho Tutelar faz esta função, acompanha evasão escolar” (entrevista-CT). O que também demonstra a fragilidade do sistema de proteção dos direitos.

Retomamos aqui duas questões já retratadas quando debatemos as possíveis ações relacionadas ao acesso: no caso das possíveis intervenções do sistema extrajudiciário, há também carência de ações que antecipem o problema da evasão ou abandono, pois o Conselho Tutelar aguarda que a escola encaminha a FICAI para poder intervir na realidade. É evidente que se trata de um instrumento importante para este acompanhamento, mas as ações não podem se limitar à intervenção *a posteriori*. Há também carência de conhecimento por parte da sociedade de forma geral em relação às funções do CT, como parte do sistema extrajudiciário, nesta ação de zelo por este direito.

Durante a pesquisa, alguns cenários são apontados pelos entrevistados como desafiadores, no que se refere à evasão escolar, de acordo com o exemplo a seguir:

Mas, sempre desistem e uns definitivamente...Tem aqueles que dizem: eu não vou mais para a escola. E não vai mesmo. E aí não vai ter mãe, não vai ter pai, não vai ter justiça que faça ele ir. E para ir para a escola e ir lá só para atrapalhar 45 alunos, então que ele siga o rumo dele, entendeu?. Só porque a gente quer? só porque a lei exige que ele estude? ele vai atrapalhar 45 alunos. Aí as mães começam a tirar seus filhos daquela escola porque tem aluno lá que não quer estudar, que só fica batendo nos outros na escola. (grupo focal)

Condições socioeconômicas precárias, reverberação do resultado da histórica negação dos direitos sociais, culminam por gerar um contexto complexo, diante da necessidade de promover ações em prol da garantia do direito à educação, de acordo com o relato seguinte:

Tem situações que dá vontade de chorar. Por exemplo, a gente fez a visita a uma família que tinha uma menina que estava faltando na escola. Fomos lá, quando chegamos, falamos com a família e a menina tem um problema de sinusite e estava ruim mesmo, mas a família não tinha condições de pagar um médico

para ela... Aí nem tem médico pelo município [do sistema público] e ela não tem condições de pagar um. E não tem mesmo, não tem nenhum especialista pelo município. E as notas dela na escola, quando ela ia, eram ótimas... 9, 10... Ela adora a escola. Mas, está sem poder ir mais para a escola... O irmão dela já está fazendo faculdade...E ela chora muito por não conseguir ir para a escola por causa da sinusite. (grupo focal)

No nosso entender esta situação se configura mais como uma questão que poderia ser resolvida no nível pedagógico, da gestão da escola. É claro que com articulação com os conselhos, até para caracterizar a necessidade de uma intervenção muito mais pedagógica que jurídica, fazendo aprofundar a relação entre as instituições que devem zelar pela garantia dos direitos, conforme já mencionado anteriormente neste item. Segundo a fala do entrevistado, confirmada em vários momentos desta pesquisa, ratifica-se, também, a afirmação contundente e contraditória de que o Conselho Tutelar tem a função apenas de “remediar” e não de “prevenir”, repetindo o que foi observado, quando o foco era a análise do MP, como Sistema Judiciário, feita nesta tese, a partir da informação, a seguir:

A gente quando recebe a ficha, a gente faz a visita e vê...Tem situações que vai para o MP, quando não dá jeito. Tentamos uma vez, duas e até três...chamando a atenção dos pais, falamos da importância da escola...Mas, se não resolver vai para o MP. (entrevista-CT).

Então, aqui se fecharia um ciclo: quando o sistema extrajudiciário não consegue fazer valer as prerrogativas jurídicas, emanadas também da pressão social pela garantia do direito à educação, expostas assim na legislação educacional analisada nesta tese, é solicitado, como última instância, ao poder judiciário, por meio do MP, que tome as providências cabíveis. Isto a partir da análise fria da lei sem considerar as peculiaridades sociais e pedagógicas da situação. Mas, se considerarmos análise feita anteriormente nesta tese conclui-se que o sistema judiciário também não tem os meios para efetivar as garantias referidas da legislação.

O Conselho Municipal de Educação (CME) mostra-se ainda mais ausente na questão relativa à permanência escolar. São demonstradas ações em prol da

resolução de questões burocráticas, mas a defesa do direito à permanência não é atacada diretamente, conforme assinalado a seguir:

Não há uma discussão assim específica para a permanência. Há uma discussão sobre a qualidade do ensino, para a melhoria do atendimento nas escolas, de apoio psicopedagógico, de acompanhamento para os alunos com dificuldade de aprendizagem, embora incipiente para a demanda e para o tamanho do município, de acompanhamento escolar no turno oposto, já houve estas tentativas no Município. (entrevista-CME).

Porém, de forma recorrente, aparece aqui a fusão para nós equivocada da função de fiscal do direito, com a função gestor das ações do Estado, na garantia do direito à educação, quando o entrevistado, sendo técnico que trabalha na Secretaria e ao mesmo tempo membro do Conselho, afirma que:

...isto, enquanto ações da Secretaria de Educação, eu tinha conhecimento e participava, como Coordenador Pedagógico da Secretaria, mas não como Conselheiro (entrevista-CME).

Do mesmo modo que é demonstrado o conhecimento sobre o caso da evasão ou permanência, não são exemplificadas ações de intervenção nesta realidade.

A gente se questiona... Existe a evasão por conta do fenômeno da seca... Há famílias que migram, mas existem também alunos que deixam de estudar e vão para o campo do trabalho e até então a gente não tem uma política pública que vai especificamente neste problema.... Mas, o CME não recebeu nenhuma denúncia, nenhuma demanda sobre isto (grupo focal).

Como comprovação da hipótese de existência da evasão é citado, na pesquisa, o gradativo esvaziamento das turmas, ao longo dos anos do Ensino Fundamental, conforme o relato:

A demanda do Ensino Fundamental I vai reduzindo... Os alunos nos finais das séries do Fundamental I vai reduzindo...De tal forma que até o número de turmas diminuem. Vou dar um exemplo na Escola que trabalho hoje, nós temos pela manhã 15 turmas de 6º e 7º ano, turmas com 35 alunos, algumas até extrapolando e passando um pouco dos 35 alunos e quando você chega nas turmas de 9º ano você tem uma redução significativa. O ano passado nós tínhamos 9 turmas de 8º ano, por exemplo, e este ano nós não temos 9 turmas de 9º ano, nós temos 8 e há anos que o número é ainda menor (grupo focal).

A eficiência das ações no que se refere às visitas, aqui apontadas pelo Conselho Tutelar é colocada à prova, como aponta uma entrevistada:

Às vezes surte efeito. Alguns voltam, outros não. Mas, se eles não voltam para a escola a gente volta lá, novamente...Para saber, porque ele não volta para a escola (entrevista-CT).

Fica também em evidência, no caso do Conselho Tutelar, a falta de registros e de um trabalho de continuidade nas ações e principalmente nos diagnósticos sobre a atuação do Conselheiro. Assim, quando o Conselheiro é novo, é como se nada tivesse sido feito anteriormente. Ou seja, o processo de transição entre uma equipe e outra parece não ocorrer de forma adequada. Não há um processo de continuidade de ações acumulando o conhecimento já adquirido por outros entes ou uma descontinuidade na política de ação, não só do CT, mas de todo o sistema extrajudiciário, definido para esta pesquisa. As ausências de ações do sistema extrajudiciário ficam ainda mais contundentes quando observamos mais outro critério, aqui definidos, de garantia do direito à educação, como a seguir.

Os elementos mais bruscos de violação da lei e o despreparo de forma geral são apresentados diante da situação dos alunos com necessidades especiais. Isto aparece de forma mais clara no Grupo Focal realizado. Quando lançada esta questão, a seguinte resposta chama atenção:

Eu já vi...Mas, ninguém quer dizer que foi porque o aluno era especial...A família também esconde. Nunca chegou aqui, e eu só trabalho com documento... Mas, o menino especial, hiperativo, tem um aqui e que não fica na escola, ninguém aguenta. O menino muitas vezes para de tomar o remédio controlado...A escola passa a não aceitar ele, ele mexe com todo mundo. A avó veio aqui falar e nós mandamos ir conversar com a escola e dizer que você [a Avó] vai dar o remédio direito (grupo focal).

Assim como em períodos anteriores da história, no qual as pessoas com deficiências eram relegadas da sociedade, nesta fala fica demonstrado que sobrevive até hoje esta marca de desconsideração do problema, para não enfrentá-lo. Ao mesmo tempo a família que aqui se apresenta na figura da avó, não demonstra preparo para lidar com a situação.

As ações de atendimento aos portadores de necessidades especiais são insuficientes e pairam também na falta de condições de acompanhamento, evidência do pouco investimento nesta questão; um dos informantes falam da insuficiência de profissionais na escola para lidar com esta questão.

A escola [Municipal] Marcionílio tem uma professora que cuida só dos especiais, mas eles ficam inseridos nas turmas e ela é responsável por acompanhar... Uma só [professora]. Na escola [Municipal] Paraíso, também tem uma só [professora] (Grupo focal).

A ação em prol da garantia deste direito se resume ao aconselhamento e reencaminhamento da criança para a escola, que tem a obrigação legal de recebê-lo, não havendo demonstrado, segundo os sujeitos da pesquisa, nenhum debate sobre as condições de garantia de educação para esta criança. Assim relata uma das entrevistadas:

Tem um caso de um menino que tem anemia falciforme, é uma criança especial, e ele ficou fora da escola por 6 meses. Neste caso nem precisaria ele ir no Conselho Tutelar Ele estava doente. A escola deveria saber o histórico dele. Porque o aluno que estuda na escola, a escola tem o histórico de doença dele. (Entrevista-CT).

São apontadas as estruturas existentes no município para atender a estes alunos. Mesmo sabendo que são deficitárias e insuficientes as ações, o sistema extrajudiciário, neste caso, por meio do CME, não recebe denúncias de negligência frente a este direito, diante do exposto pelo entrevistado:

Hoje nós temos duas salas, nesta escola, com recurso multifuncional, com recurso para atendimento destes alunos. Então, existe toda uma articulação municipal para isto. Existe um coordenador, no Município, específico para atender sobre estas questões, que é quem recebe mais esta demanda do que o CME. Até então, a população não procura o CME. Eu lhe diria até que a População não tem conhecimento do papel deste do CME, nesta articulação, para que ele seja procurado. (Entrevista-CME).

A ausência de demandas da população em relação a esta questão, assim como a inexistência de ações por parte do sistema extrajudiciário, aqui pontuando como fonte de análise o CME, também é apontada nesta fala que lembra possíveis ações, porém no campo das intenções:

Não há demanda em relação a isto. Mas, na última reunião já vi movimentação neste sentido. Até mesmo rever as regulamentações, as legislações. Mas, nós ainda estamos com as legislações antigas. Não tenho conhecimento de atuação do CME nesta área não (entrevista-CME).

Quanto mais nos aproximamos das análises sobre outros critérios definidos na legislação e escolhidos como categorias complementares para esta pesquisa, de análises definidoras do direito à educação, como transporte escolar, merenda escolar, material didático-escolar e saúde na escola, menos temos dados a respeito da efetivação desse direito, tanto no que se refere ao sistema judiciário, quanto às ações do sistema extrajudiciário. Se, para as análises até aqui realizadas, o Conselho Tutelar mostrava-se como o mais atuante, mesmo sendo ainda tímido quanto às ações efetivas em prol da garantia do direito à educação, nestes quesitos supracitados, há total ausência das outras instâncias do sistema extrajudiciário nesse atendimento.

Durante a coleta de dados, só foi possível o diálogo com relação às formas de se trabalhar com o direito à educação a partir desses quesitos, junto ao Conselho Municipal de Educação (CME). Um dos entrevistados aponta para a existência de problemas relacionados a esta garantia, mas imputa à escola a responsabilidade das reclamações existentes, ao tempo que não demonstra haver ações específicas para lidar com estes problemas.

Nós temos algumas reclamações em relação ao livro didático. Mas, é que as escolas também não fazem bem o dever de casa... A parte delas. Que era a questão de monitorar no sistema, quantos receberam, a data... Deixa esta lacuna. O livro às vezes não chega direitinho. Ou quando chega, as escolas não têm aquele cuidado. Cada Diretor age de uma forma. Muitas vezes eles seguravam os livros, tinha o cuidado. Mas, é um excelente programa o Programa Nacional do Livro Didático, mas falta uma melhor gestão da própria escola. (entrevista-CME).

O fato de o livro chegar, como afirma a entrevistada, já encerra o debate sobre a garantia deste direito. Como não é foco desta análise, não trataremos da descontextualização dos materiais que historicamente, no Brasil, foram produzidos por editoras e escritores do Sul e Sudeste do País, encaminhados para as outras regiões. Até porque, para realizarmos este debate, precisaríamos inicialmente de uma população capaz de analisar criticamente o material que

chegam às escolas. Guardando as devidas proporções dos avanços conquistados até aqui, na política nacional, a fala da entrevistada parece não levar adiante esta discussão: “Recebemos na Zona Rural todos os livros, e recebemos o mesmo livro que a escola particular cobra mais de 100 (cem) reais. Acho o material muito bom” (entrevista-CME).

Esta realidade se repete quando a questão é sobre o direito ao transporte escolar. Existem reclamações, mas, para a entrevistada, foram sanadas com o programa “Caminho da Escola”. Desta forma, a ação de defesa deste direito, por não existir atualmente demanda da sociedade e pela crença de que o problema estaria sanado, passa a não existir naquele município. Assim esclarece a fala do informante, a seguir:

Olha, nós tínhamos um grande problema, sim. Esta talvez seja a maior queixa de Irecê. Mas, no momento vai ser sanado... Este programa Caminho da Escola, o Município recebeu 4 e vai receber agora mais 5 ônibus. Nós vamos ter 9 ônibus e nós não temos uma zona rural tão distante. É pertinho, né? Mas, havia muita reclamação (entrevista-CME).

Sobre a alimentação escolar, é unânime entre o sistema extrajudiciário que não há reclamações.

A alimentação escolar nunca foi um problema, porque o que o MEC [Ministério da Educação] manda, o que o FNDE [Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação] manda é só o básico. E aqui os Prefeitos que já passaram complementam bem. Tem momentos assim neste período de outubro, novembro que a fome é muito grande assim e eles (os prefeitos) reforçam a merenda (entrevista-CME).

É mais distante de discussão o direito à saúde na escola, como define a Constituição Federal de 1988. Não há reclamação da sociedade neste quesito, de acordo com os informantes e não há diagnóstico do sistema extrajudiciário para entender se este direito está sendo ou não cumprido.

Em suma, algumas questões devem ser apontadas, a partir das análises feitas até aqui. Assim como na última fala apresentada, coletada em entrevista, parte dos componentes do sistema extrajudiciário parece falar não como membros representantes da sociedade civil na defesa dos direitos sociais, como o

direito à educação, mas como funcionários da secretaria da educação do Estado, quando tentam explicar que “as coisas estão indo bem”. Uma espécie de justificativa feita por esses funcionários que ao mesmo tempo são agentes do Poder Público e, como conselheiros, falam em nome da sociedade civil, ao que sugere a fala deste conselheiro.

Os funcionários da Secretaria estão ali implementando as ações que estão ali, via um grupo, deliberado por um Secretário de Educação ou o Conselheiro, o membro do CME, ele participa de um outro grupo que vai analisar as políticas municipais e vai dialogar com a SME. Embora havia um discurso de abertura para o Conselho, paradoxalmente não havia esta abertura. As decisões eram tomadas pela Secretaria e ponto final. (Entrevista-CME).

Diante destas condições, enquanto o Conselho Tutelar do município analisado se mostra, excessivamente, envolvido por procuras relacionadas à violência, tanto simbólica, quanto física, tendo como público as crianças e os adolescentes, o CMDCA se colocando como fiscalizador o CME, de acordo com os informantes, os conselheiros indicados pela Secretaria para compor o Conselho Municipal de Educação apresentam o cumprimento de atribuições burocráticas em prol da garantia do direito à educação, como justificativa positiva. Sobre isto, descreve um entrevistado.

Nós tivemos uma ação mais positiva no processo de regularização das escolas. Aí, sim, a gente esteve mais presente. Pois, não tinha nenhuma escola regularizada no município [com todos os documentos elaborados] e a gente saiu regularizando as 29 escolas do município. Isto a nível de documentação, de escolas que não tinham escritura, de escolas que não tinham planta baixa, de escolas que faltavam documentos básicos como Projeto Político Pedagógico, registros da escola, escrituração... Tudo isso que seria necessário para a regularização da escola. Então aí neste mandato foi a nossa prioridade. O tema direito à educação só foi tratado especificamente na SME no momento de elaboração do PME. Assustador, não é? [risos] (Entrevista-CME).

Outro ponto que aparece de forma recorrente na coleta de dados é a ausência de articulação entre os entes que compõem o sistema extrajudiciário: os Conselhos não se articulam para buscar o fortalecimento de suas ações, apesar de mostrarem que percebem a necessidade desta articulação, conforme observado, a seguir:

Neste sentido, nós promovemos aí dois encontros de articulação entre os Conselhos que era exatamente para estreitar esta relação, Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Educação...CMDCA Levantamos algumas pautas aí de ações coletivas...E nestas ações a gente sempre buscava aí a presença mais efetiva dos Conselheiros (entrevista-CME).

Existem tentativas de articulação, mas pelo que é relatado, sem sucesso:

Ouve uma tentativa. Mas, não é certo não. Todos queriam. Mas, o fato de os Conselhos funcionarem dentro de suas secretarias... Não tem espaço. As caixas estão aí... São muitos documentos. A falta de espaço talvez dificulta este momento de articulação (entrevista-CME).

Ao concordar com a necessidade de articulação entre os Conselhos, vem à tona ainda a descrença nos Conselhos quanto essa possibilidade, quando um informante afirma:

Precisaria de mais parceria... Eles deveriam ser parceiros...É de lá que tinha que vir as políticas, de condição de trabalho...CMDCA...é só no papel....Não ajudam, a gente faz aqui é só. Eles cobram da gente, mas não tem relação...É só o Presidente do CMDCA que também só cobra. Mas, isso é só para dizer que existe [os Conselhos]...Já participei de todos estes, [Conselho] de Saúde, [Conselho Municipal] de Educação, [Conselho] de alimentação escolar...É só para colocar no papel, é só para dizer que existe (entrevista-CME).

Apesar de reconhecer a fragilidade de suas ações no cumprimento da garantia do direito à educação, observando a necessidade de ampliação da articulação entre os Conselhos e sociedade civil e também Promotoria, foi informado que não há um plano de ação para qualificar atuação a destes órgãos, pois, segundo um dos entrevistados, o Conselho Tutelar “Não tem nenhum projeto, ação... A gente tá pensando nisto aí, sobre drogas, assim estas coisas... Fazer palestras, pois é o que está pegando aí”. São projeções futuras, conjecturas e hipóteses de ação que são demonstradas na fala dos entrevistados.

Conforme afirmou Bobbio (2004), os direitos sociais só podem existir em uma sociedade na qual a democracia seja a base de organização. Porém, o entrave encontrado neste processo, observado nesta pesquisa, é que a educação

é uma dimensão incomensurável, tendo em vista seu papel de formador e construtor de cidadania, como ressalta Gracindo (1995, p. 1).

Na medida em que não há democracia sem cidadãos ativos, não há cidadão ativo sem consciência política, não há consciência política sem uma visão crítica de si, do outro, da natureza, das relações entre estes e, finalmente, não se chega a essa concretização sem informações que sustentem e orientem estas posições. Nesse encadeamento de ideias, a construção do conhecimento e o desenvolvimento da postura crítica advinda deles necessitam de um processo mínimo de educação, resguardando no ensino fundamental.

Tendo a luta pelos direitos sociais como premissa um Estado democrático, e esta democracia dependente de cidadãos ativos, providos de uma consciência política, a garantia do direito à educação toma este ciclo e nesta pesquisa apresenta-se como algo a ser conquistado em um futuro, no qual este encadeamento poderia ser possível, porém, ainda a ser conquistado.

8 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

É inegável que a ação da Justiça pode contribuir para a defesa do direito à educação. Mas, é também salutar, por outro lado, refletir a respeito da real preparação e conhecimento dos titulares da justiça, Promotores e Juízes, no que se refere às questões pedagógicas e educacionais, para compreender melhor seus critérios de atuação. Isto pode ser confirmado pelo “caráter de definitividade” (SOUZA, 2010) de sua ação. Isto dito, diante de uma circunstância simples: das três funções inerentes ao poder do Estado, pela própria Constituição – os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário –, a função do judiciário é a mais contundente, por ser a única decisão que não pode ser reformada. Pois, tanto as decisões do Executivo, quanto do Legislativo podem ser reformadas pelo Judiciário. Por isso, o conhecimento sobre a área educacional, por parte dos profissionais da área da Justiça, quanto à ausência de informação sobre a realidade da educação, também precisam ser revistas, para que suas decisões não sejam equivocadas. Assim, é necessário o debate sobre o que a Justiça deve ou não arbitrar, a partir do que está estabelecido em leis e levando em conta os princípios e práticas inerentes ao campo onde desenvolve as ações.

Por outro lado, não há unanimidade, no Brasil, quanto à atuação da justiça na área educacional. Uma questão que deve ser posta, a partir do que foi analisado nesta pesquisa, é que o Poder Judiciário, representado aqui pelo Ministério Público em um município foco de uma pesquisa, deve ser acionado como poder de reserva e não como a primeira forma de resolução de conflito. Pois, quando há uma demanda pelo Judiciário, fica demonstrado o fracasso da administração da educação, por parte do Estado, também titular do dever de promoção deste direito.

Se antes da Constituição de 1988 e das leis extraconstitucionais identificadas e analisadas nesta pesquisa, a garantia do direito ao Ensino Fundamental, como um direito público subjetivo era um alvo a ser conquistado, no campo das ideias e possibilidades, mas sem sustentação jurídica, hoje é um princípio jurídico de primeira ordem.

O que ainda se perpetua é o fato de que, desde 1988, ou seja, há 25 anos, o direito ao Ensino Fundamental é público e subjetivo. No entanto, isso não vem garantindo – segundo dados demonstrados nesta tese – que os alunos, se matriculem ou deixem de evadir da escola, tampouco que as condições reais de estudo sejam garantidas. Do mesmo modo, que estes alunos concluam seus estudos com sucesso. Isto leva à afirmação de que, tanto a oferta real, quanto o atendimento real não estão sendo efetivados, mantendo o Estado brasileiro, no recorte deste estudo, um potencial devedor, em princípio.

Fica claro, na análise da legislação brasileira, reafirmada nos teóricos que tratam sobre o tema, que o processo de justiciabilidade do direito educacional tomou força e se encontra robusto no cenário nacional. Não se trata mais de uma questão filosófica, de inserção do direito em lei, como dizia Bobbio (2004), mas de colocar as leis em prática, isto no que tange ao direito à educação para o Ensino Fundamental, de acordo com as categorias de análise definidas para esta tese.

As questões apontadas sobre dúvidas sobre como o Judiciário pode provocar a execução de tais políticas (SILVEIRA, p. 17) estão relativamente delineadas pela função do Ministério Público que nasce, a partir da Constituição Federal de 1988, justamente como um Órgão que cumpre a função de jurisdicização das funções do Estado, ou seja, com o objetivo de fazer cumprir o dever imputado ao Estado.

Não há assim motivos para comemorar os 25 anos de nessa Constituição Cidadã, em vigor atualmente, quando se analisa este tema. Mesmo a ideia de progressividade de implantação das leis, no Brasil, observada inclusive na lei que amplia a obrigatoriedade do ensino para todas as etapas da Educação Básica por meio da EC-053/09, analisada em capítulo anterior, parece reproduzir uma tendência negativa de alongamentos infinitos de prazos para a execução da legislação.

Também é claro que o problema da garantia do direito à educação não será resolvido só no campo do direito, tampouco apenas no campo da gestão da educação. Trata-se de uma intensificação do diálogo entre os campos e do aprimoramento de ações em ambas as esferas do sistema judiciário e

extrajudiciário, assim como nas múltiplas instâncias dos poderes instituídos e da sociedade civil.

Assim, não é possível dizer que um direito está assegurado, enquanto existirem alunos fora da escola, desistindo dela ou tendo suas condições de estudo precárias ou negadas, como acontece quando há falta de material didático, transporte escolar, alimentação, saúde na escola. Ou seja, não há um direito mais ou menos garantido ou quase violado. Só se pode afirmar a garantia do direito ao acesso, por exemplo, quando não existir alunos em idade escolar fora da escola. O que parece haver é uma demanda subdimensionada pela ausência de diagnósticos como guias de ações em prol da garantia do direito, neste caso o direito ao acesso. E isto é impulsionado pela distorção entre lei e os costumes, conforme afirma Comparato (2004). A lei diz que é necessário garantir. Para garantir é necessário acompanhar, promover ações preventivas. Isto é o que mostra a realidade do município pesquisado: ou as ações não existem, ou quando existem não estão pautadas na prevenção, mas, sim, na correção de uma ação para atender a um direito que não está sendo efetivado.

Se por um lado, o município, hoje, é o ente federado com as maiores atribuições no oferecimento de educação para a população, por outro lado, os mecanismos de fiscalização da execução das leis relacionadas à garantia do direito, tanto pelo sistema judiciário, quanto pelo sistema extrajudiciário, não apresentam reais possibilidades de lidar com esta função. Assim, por um lado, a tutela da garantia do direito à educação, dessa forma, não existe plenamente e a responsabilidade do atendimento à legislação, gradativamente, passa a estar a cargo dos municípios que hoje são responsáveis por 11 dos 14 anos de ensino obrigatório (FREIRAS e FERNANDES, 2011, p. 556-557). Por outro lado, o fortalecimento da participação organizada – aqui compreendendo os Conselhos em todos os âmbitos, no nosso caso os Conselhos na esfera municipal – da sociedade civil, na reivindicação do atendimento efetivo dos direitos sociais, como o direito à educação, por parte do Estado, deveria perpassar pela ação de controle social na perspectiva democrática e participativa, demonstrando a ideia de articulação entre a assunção dos direitos e a democracia, conforme afirmou Horta (1998).

O caráter de voluntariado na participação dos Conselhos, para este caso, o Conselho Municipal de Educação (CME) e o Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCE) na nossa opinião pode se apresentar como um fator a ser considerado no processo de controle social da garantia do direito à educação prevista em lei, neste caso o Ensino Fundamental, vez que vai depender da sensibilidade dos sujeitos, da forma de constituição desses órgãos pelos Poderes Públicos e do nível de conscientização e amadurecimento político da população.

A situação de vantagem no cenário internacional atribuída por alguns autores e políticos ao País diante dos índices econômicos divulgados choca com a difícil realidade apresentada neste trabalho, na qual os direitos sociais não são garantidos da forma normatizada pela legislação em todo momento, e o sistema extrajudiciário, ainda incipiente com poucas possibilidades de ação.

O acesso, assim como a permanência da criança e do adolescente na escola é um problema real, observado no diagnóstico educacional municipal, e mesmo assim não há uma pressão da sociedade, por meio das famílias, que não demonstram reivindicar este direito.

Continua sem o atendimento devido os portadores de necessidades especiais, como se a legislação não tratasse desta questão diante da ausência da população para reclamar esse direito.

Como o Programa do Livro Didático (PNLD) vem garantindo a chegada de livros nas escolas, não é questionada a qualidade acervo, tampouco é questionada a maneira como a política é realizada. Como se tratam de livros a serem comprados com recursos das famílias, quando passaram a ser gratuitos não adquirimos ainda uma cultura de estabelecer critérios claros com relação a sua qualidade. Estudos devem ser feitos para verificar a adequação desse material bibliográfico nas nossas escolas e como se opera esta distribuição.

O transporte escolar também não está em pauta nas falas dos entrevistados, na medida em que demonstram não haver solicitação da população a este respeito.

Apenas um caso foi registrado sobre a requisição de auxílio de saúde, voltado para questões de doença, demonstrando que a sociedade não está atenta para reclamar este serviço dos Poderes Públicos.

Se tentássemos hierarquizar o grau de envolvimento e ações concretas das instâncias do sistema extrajudicial voltadas à garantia do direito à educação das crianças e adolescentes, na etapa do ensino fundamental naquele município, poderíamos afirmar em escala decrescente de ação: O Conselho Tutelar (CT), o Conselho Municipal de Educação e, por último, o Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA). Ao que parece ver, quanto mais burocratiza a função, menor é a eficiência na execução das ações. Na realidade, o CMDCE é um órgão criado também para acompanhar, fiscalizar e legitimar as funções do Conselho Tutelar, mas ao que parece, não consegue exercer suas funções burocráticas, no entanto não realiza o devido acompanhamento a respeito da defesa do direito à educação para crianças e adolescentes no contexto analisado.

No histórico das leis brasileiras analisadas, desde a primeira Constituição, de 1924, até as leis atuais, conforme estudo feito nesta pesquisa, alcançamos suficiente complexidade para construir uma legislação avançada. Estamos sendo primitivos demais, entretanto, para fazê-las funcionar em favor da população. Os resultados do ponto de vista educacional estão distantes do amadurecimento jurídico da nação quanto ao tema estudado.

Continuamos, com base nos dados trabalhados nesta pesquisa e tendo como contexto o município analisado, ainda diante do desafio apontado também por Horta (1988), quando afirma que há muito que fazer para que o direito à educação se concretize no Brasil. De igual modo, o reconhecimento jurídico sobre este direito não é acompanhado da vontade política dos Poderes Públicos no sentido de torná-lo efetivo. Na mesma direção, falta ainda aprimorar a capacidade da sociedade civil de se organizar e se mobilizar para exigir o atendimento deste direito, buscando na justiça, nos órgãos representativos da sociedade, e até por meio manifestações da população nas ruas e praças, se necessário.

Corroborando com o pensamento de Cury (2001), observamos com esta pesquisa que a lei não é e não deve ser um instrumento mecânico e linear de

realização de ações, mas um instrumento em prol das buscas pela igualdade de condições e de oportunidades, neste caso diante da busca pela garantia do direito à educação. A instituição das leis tem sido o primeiro passo ou um dos passos que antecedem o alcance de um objetivo de democratização, cidadania, de garantia de direitos, vistos como princípios e valores fundamentais de uma sociedade.

No campo da pesquisa realizada, emergem questões que demandam outros estudos. Há um caminho a percorrer por parte dos órgãos do sistema judiciário e extrajudiciário, pois a análise mostra o quanto são tênues suas respostas diante das nossas indagações na nossa investigação. Existe ainda um espaço a ser ocupado pelas instituições analisadas no caso específico do universo estudado para que seja cumprido o papel de zelar pelos direitos da população, dentro de uma proposta democrática e participativa.

A lei continua à frente da sociedade, o que é normal já que o direito por si legisla sobre demandas existentes, mas é necessário diminuir cada vez mais a distância entre o prescrito e a realidade, para que possamos afirmar que os preceitos consagrados pelos nossos legisladores se encontram plenamente concretizados e, desta forma, construirmos novas leis, a partir de novas demandas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVCH, V. COURTIS, C. **Los derechos sociales como derechos de exigibles**. Disponível em:

http://books.google.com.br/books?id=c1cgAgAACAAJ&source=gbs_similarbooks_r&redir_esc=y. Acesso em: 10 de julho de 2012.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação**: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. Disponível em: RBPAE - v. 28, n. 2, p. 515-531 mai/ago. 2012.

ARROYO, M. G. **Políticas educacionais, igualdades e diferenças**. RBPAE – v.27, n.1, p. 83-94, jan./abr. 2011. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19969/11600>. Acesso em: 25 de agosto de 2011.

ARROYO, Miguel Gonzáles. **Educandos e Educadores**: seus Direitos e o Currículo. In_____Indagações sobre currículo. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2008.

Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE). Promove estudos e debates e publicação sobre a política e administração da educação. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/website/>. Acesso em: 24 de agosto de 2012.

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd). Trata-se de uma sociedade civil sem fins lucrativos que reúne sócios institucionais (os Programas de Pós-Graduação em Educação) e sócios individuais (professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação em Educação). Disponível em: <http://www.anped.org.br/>. Acesso em 27 de agosto de 2012.

ATRIA, F. **Existem direitos sociais?** Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n. 56, p.9-46, set./dez. 2005.

BENEVIDES, Maria Victoria. **Cidadania e Direitos Humanos**. In___Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/textos/benevidescidadaniaedireitoshumanos.pdf>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2012.

BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **Os Direitos Sociais nos principais documentos internacionais de proteção aos direitos humanos e sua eficácia no Brasil**. Disponível em:

http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/patricia_tuma.pdf.
Acesso em: 14 de janeiro de 2012, às 0h 24'

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

Boletim Ação Educativa. Apresenta informações sobre o direito à educação pública, gratuita e de qualidade, sobre o comportamento do Ministério Público e do Poder Judiciário frente às demandas por educação, além de análises dos instrumentos jurídicos, nacionais e internacionais, destinados à garantia e proteção deste direito universal. Disponível em:

<http://www.acaoeducativa.org.br/boletim-opa>. Acesso em: 25 de setembro de 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Reflexões sobre nação, Estado social e soberania**. Estud. av. [online]. 2008, vol.22, n.62, pp. 195-206. ISSN 0103-4014. Disponível em: www.scielo.br/pdf/ea/v22n62/a13v2262.pdf. Acesso em: 19 de abril de 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Reflexões sobre nação, Estado social e soberania**. Estud. av. [online]. 2008, vol.22, n.62, pp. 195-206. ISSN 0103-4014. Disponível em: www.scielo.br/pdf/ea/v22n62/a13v2262.pdf. Acesso em: 19 de abril de 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa Brasileira, 1988

BRASIL. Constituição Federal de 1924. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm.
Acesso em: 23 de agosto de 2012.

BRASIL. Constituição Federal de 1932. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao32.htm.
Acesso em: 23 de agosto de 2012.

BRASIL. Constituição Federal de 1937. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm.
Acesso em: 23 de agosto de 2012.

BRASIL. Constituição Federal de 1946. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm.
Acesso em: 23 de agosto de 2012.

BRASIL. Constituição Federal de 1967. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm.
Acesso em: 23 de agosto de 2012.

BRASIL. Constituição Federal de 1991. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm.
Acesso em: 23 de agosto de 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 2000

BRASIL. Emenda Constitucional nº 52 de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm.
Acesso em: 24 de agosto de 2012.

_____. Estatuto da Criança e do Adolescente. LEI nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 22 de agosto de 2012.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394/1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em janeiro de 2012.

CAMARANO, Erik. **Educação**: as mudanças de que o Brasil precisa. In ____ Clipping Educacional. Disponível em: clipping@editau.com.br. Acesso em: 22 de março de 2012, às 22h.

Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Tem como objetivo somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação. Disponível em:
<http://www.campanhaeducacao.org.br/?pg=Institucional>. Acesso em 16 de agosto de 2012.

CARVALHO. Osvaldo Ferreira de. **A Constitucionalização e Internacionalização dos direitos fundamentais**. Disponível em:
<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/osvaldo-ferreira-de-carvalho/a-constitucionalizacao-e-a-internacionalizacao-dos-direitos-fundamentais>. Acesso em: 30 de agosto de 2013, às 21h.

CHAUI, Marilena. **Cultura política e política cultural**. Estud. av. [online]. 1995, vol.9, n.23, pp. 71-84. ISSN 0103-4014. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n23/v9n23a06.pdf>. Acesso em: 24 de janeiro de 2012.

CHAUI, Marilena; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O pensamento político e a redemocratização do Brasil**. Lua Nova [online]. 2007, n.71, pp. 173-228. ISSN 0102-6445. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n71/05.pdf>. Acesso em: 24 de janeiro de 2012, às 22h 24'

COMPARATO. Fábio Konder. **O direito e o avesso**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v23n67/a02v2367.pdf>. Acesso em: 07 de maio de 2012.

Conferência Nacional de Educação (CONAE). É um espaço democrático aberto pelo Poder Público para que todos possam participar do desenvolvimento da Educação Nacional. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=57. Acesso em 23 de agosto de 2012.

CURY. C. R. J. **O direito à educação**: um campo de atuação do gestor educacional da escola. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/7123955/CURY-Odireito-a-Educacao>. Acesso em: 2 de agosto de 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Origem e atualidade do direito humanitário**. Arquivos do Ministério da Justiça, Brasília, ano 51, n. 190, p. 18, jul./dez. 2006. Disponível em: portal.mj.gov.br/services/.../FileDownload.EZTSvc.asp?...555F.... Acesso em: 01 de outubro de 2013. (Acessar novamente, reler e referenciar).

DE LIMA. José Erigutemberg Meneses. Afinal, o que é direito? Disponível em: <http://www.sociologiajuridica.net.br/lista-de-publicacoes-de-artigos-e-textos/66-historia-e-teoria-do-direito-/99-afinal-o-que-e-direito>. Acesso em: 03 de janeiro de 2012, às 21h 49.

DIAS, Adelaide Alves. **Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo**. In___ Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos. Silveira (*et. al*). (Org.). 2007. Disponível em: http://www.redhbrasil.net/educacao_em_direitos_humanos.php. Acesso em: 28 de janeiro de 2012, às 0h 25'.

DUARTE, Clarice Seixas. **Direito público subjetivo e políticas educacionais**. São Paulo Perspec. [online]. 2004, vol.18, n.2, pp. 113-118. ISSN 0102-8839. Disponível em: www.scielo.com.br. Acesso em: 03 de julho de 2012.

DUARTE, S. J. H. **Opções Teórico-Metodológicas em Pesquisas Qualitativas: Representações Sociais e Discurso do Sujeito Coletivo**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v18n4/06.pdf>. Acesso em: 20 de agosto de 2012.

DUARTE. Clarice Seixas. **A educação como um direito fundamental de natureza social**. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007 693. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 22 de setembro de 2011, às 01h 45'.

ECO. Umberto. **Como se faz uma tese**. Vozes: Rio de Janeiro, 2007.

EDITAU - Clipping Educacional. Publica texto sobre temas da agenda educacional, como: educação a distância, diretrizes curriculares, projetos e iniciativas educacionais, Bolsa Escola e FUNDEF, formação de professores para o ensino fundamental, qualificação docente etc.. Disponível em: http://www.editau.com.br/produtos_clipping.php. Acesso em: 24 de agosto de 2012.

ENLOFT. Denis Rodrigues. **Novas perspectivas para a tutela dos direitos sociais dos trabalhadores no Estado Democrático de Direitos**. [TESE]. São Leopoldo. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2010.

FERRARO. D. **O direito na histórica**. Rio de Janeiro: Ática. 2008.

FIÚZA. Cesar. **Direito Civil: Curso Completo**. Rio de Janeiro: Del Rey. 2002.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. São Paulo: Editora paz e terra, 1979.

GODOY, Arlida Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Rev. adm. empres. [online]. 1995, vol.35, n.2, pp. 57-63. ISSN 0034-7590.

GOHN, Maria da Gloria. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=23JFT78k57UC&printsec=frontcover&dq=inauthor:%22Maria+da+Gl%C3%B3ria+Marcondes+Gohn%22&hl=pt-BR&sa=X&ei=GYKnUL64K4qu9ATAnIHAAw&ved=0CDAQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 21 de setembro de 2012.

HABERMAS. J. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HADDAD. Sérgio. Educação, direitos humanos e política. In___ **Jornal "O Povo"**. 15/fev/2003. Fortaleza, Ceará.

HENKES, Ricardo Augusto. **Rousseau e o direito de propriedade**. In___ **Revista Espaço Acadêmico** – n. 89, mensal, outubro de 2008. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/089/89henkes.htm>. Acesso em: 20 de janeiro de 2012.

Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (**Ilanud**). Disponível em: http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/Conteudold/3a22e51d-b52d-4599-8611-102170b41205/Default.aspx#_rod. Acesso em: 26 de outubro de 2011, às 18h 05'

KONZEN, Afonso Armando. **O direito à educação escolar**. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id154.htm>. Acesso em: 03 de setembro de 2011, às 14h.

LIMA, George Marmelstein. **Papel Social da Justiça Federal: Garantia de Cidadania**. Disponível em: <http://www.georgemlima.xpg.com.br/papel.pdf>. Acesso em: 13 de janeiro de 2012, às 19h 47.

LIRA FILHO. V. **O que é Direito?** São Paulo: Editora Brasiliense. 1982

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Los derechos fundamentales**. 8. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2004.

MAINARDES, Jeferson. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais**. In ___ Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006 47. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 20 de agosto de 2011.

MINAYO, M. C. S., et al. **Pesquisa social**. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

NIETZSCHE. F. **Assim falou Zaratustra** - Um livro para todos e para ninguém. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

Objetivos do Milênio. Formulado pela Organização das Nações Unidas (ONU) ao analisar os maiores problemas mundiais, estabelece 8 Objetivos do Milênio (ODM), que no Brasil são chamados de 8 Jeitos de Mudar o Mundo – que devem ser atingidos por todos os países até 2015. Disponível em: <http://www.objetivosdomilenio.org.br/>. Acesso em: 24 de agosto de 2012.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica**. Educ. Soc. [online]. 2007, vol.28, n.100, pp. 661-690. ISSN 0101-7330.

OLIVEIRA. R. C. **O trabalho do antropólogo**. São Paulo: UNESP. 2000.

OLIVEIRA. Romualdo Portela de. **O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça**. In_Revista Brasileira de Educação. Disponível em: http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE11/RBDE11_07_ROMUALDO_PORTELA_DE_OLIVEIRA.pdf. Acesso em: 08 de setembro de 2011, às 4h.

OLIVEIRA. Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf>. Acesso em: 02 de setembro de 2011, às 23h

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PIOVESAN, H. **Direito e cidadania**. São Paulo: Aberto, 2008

RODRIGUES, Eduardo Vitor. **O Estado e as Políticas Sociais em Portugal**: discussão teórica e empírica em torno do Rendimento Social de Inserção. In_ Revista do Departamento de Sociologia da FLUP, Vol. XX, 2010, pág. 191-230. Disponível em: ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/8794.pdf. Acesso em: 25 de setembro de 2012.

SADER, Emir. Quem é progressista e quem é de direita. Blog. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/postMostrar.cfm?blog_id=1&post_id=991. Acesso em: 05 de outubro de 2013, às 12h 44'.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5 ed. revista e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SEVERINO, A. F. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, A. M. M, TAVARES, S. CELMA. **Cidadania ativa e sua relação com a educação em direitos humanos**. RBPAAE – v.27, n.1, p. 13-24, jan./abr. 2011. Disponível em: www.scielo.com.br. Acesso em: 03 de fevereiro de 2012, às 21h40'

SILVEIRA, A. A. D. **O Direito à Educação de crianças e adolescentes**: análise da atuação do tribunal de justiça de São Paulo (1991-2008). (Tese de Doutorado) Universidade Estadual de São Paulo, Faculdade de Educação, 2010.

SOUZA, Daniel Coelho de. **Introdução à ciência do direito**. Disponível em: <http://www.coelhodesouzaadvogados.com.br/LivroDanielCoelho.pdf>. Acesso em: 15 de janeiro de 2012, às 19h 37.

SOUZA, Motaury Ciocchetti de. **O Ministério Público e o Direito à educação**. 09 de agosto de 2010 (Videoconferência). Acesso em 27 de outubro de 2013. Disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/fdh/?p=753>, às 00h 11.

TOMASEVSKI, Katarina. In___ **Right to Education Project aims to promote social mobilisation and legal accountability, looking to focus on the legal challenges to the right to education**. Disponível em: <http://www.right-to-education.org/node/113>. Acesso em: 25 de abril de 2012, às 23h 50'. Em suma, busca promover mobilização social e responsabilização legal no que tange à garantia do direito à educação

TURA, Maria de Lourdes Rangel Tura. **O direito à educação no Brasil**: antecedentes e reflexões sobre a legislação. RBPAAE. v. 17, n. 1, jan./jun. 2001.

VIANA, M. G.; CESAR, R. C. L. **Direito à educação no Brasil**: exigibilidade constitucional. Disponível em: <http://www.foxitsoftware.com>. Acesso em: 21 de agosto de 2011.

APÊNDICES

A – Modelos de instrumentos de coleta de dados.

Roteiro 01 - Entrevista com Promotor de Justiça

Obje. Espe.	Identificar e analisar como as instâncias do Governo ligadas ao Sistema de Justiça têm se organizado no sentido de intervir na garantia do direito à educação.
Cate. 1	Estruturação e ações das instâncias do Sistema Judiciário (Promotoria de Justiça) para garantir o direito à educação escolar.
Questões orientadoras – Coleta de Dados do Sistema Judiciário	1 - Qual a função da Promotoria, no que se refere à garantia do acesso às crianças e adolescentes à escola? Como esta função vem sendo desempenhada, em Irecê-BA?
	2 - Qual a função da Promotoria, no que se refere à garantia da permanência das crianças e adolescentes na escola? Como esta função vem sendo desempenhada, em Irecê-BA?
	3 - Diante do direito de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, quais as ações da Promotoria, neste quesito?
	4 – A Promotoria Pública de Irecê vem promovendo ações de garantia de atendimento ao educando nos programas de?
	a) material didáticoescolar b) transporte escolar; c) alimentação e d) assistência à saúde?
	5 - O recenciamento aos alunos com idade escolar (Crianças e Adolescentes) é um dever do Estado. De que forma a Promotoria Pública vem se estruturando para acompanhar este processo? Que ações vêm sendo desenvolvidas?
6 - Zelar pela chamada escolar, garantido o acesso dos alunos também é um direito assegurado por lei. De que forma a Promotoria Pública vem se estruturando para acompanhar este processo? Que ações vêm sendo desenvolvidas?	

Roteiro 02 - Entrevista com Membros do Conselho Tutelar

Obje. Espe.	<p>Verificar como os órgãos representativos da sociedade têm se estruturado e se organizado para exigir o direito à educação.</p> <p>Identificar e analisar as ações empreendidas pela sociedade, através de seus órgãos representativos, em prol da garantia do direito à educação.</p>
Cate. 2	<p>Estruturação e ações das instâncias do Sistema Extrajudiciário (Conselho Tutelar) para garantir o direito à educação escolar.</p>
Questões orientadoras – Coleta de Dados do Sistema Extrajudiciário (Conselho Tutelar)	<p>1 - Qual a função do Conselho Tutelar, no que se refere à garantia do acesso às crianças e adolescentes à escola? Como esta função vem sendo desempenhada, em Irecê-BA?</p>
	<p>2 - Qual a função do Conselho Tutelar, no que se refere à garantia da permanência das crianças e adolescentes na escola? Como esta função vem sendo desempenhada, em Irecê-BA?</p>
	<p>3 - Diante do direito de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, quais as ações do Conselho Tutelar, neste quesito?</p>
	<p>4 – O Conselho Tutelar de Irecê vem promovendo ações de garantia de atendimento ao educando nos programas de:</p>
	<p>a) material didáticoescolar?</p>
	<p>b) transporte escolar;</p>
	<p>c) alimentação e</p>
	<p>d) assistência à saúde?</p>
<p>5 - O recenciamento aos alunos com idade escolar (Crianças e Adolescentes) é um dever do Estado. De que forma o Conselho Tutelar vem se estruturando para acompanhar este processo? Que ações vêm sendo desenvolvidas?</p>	
<p>6 - Zelar pela chamada escolar, garantido o acesso dos alunos também é um direito assegurado por lei. De que forma o Conselho Tutelar vem se estruturando para acompanhar este processo? Que ações vêm sendo desenvolvidas?</p>	

Roteiro 03 - Entrevista com Membros do Conselho Municipal de Educação (CME)

Obje. Espe.	<p>Verificar como os órgãos representativos da sociedade têm se estruturado e se organizado para exigir o direito à educação.</p> <p>Identificar e analisar as ações empreendidas pela sociedade, através de seus órgãos representativos, em prol da garantia do direito à educação</p>
Cate. 3	<p>Estruturação e ações das instâncias do Sistema Extrajudiciário (CME) para garantir o direito à educação escolar.</p>
Questões orientadoras – Coleta de Dados do Sistema Extrajudiciário (CME)	<p>1 - Qual a função do CME, no que se refere à garantia do acesso às crianças e adolescentes à escola? Como esta função vem sendo desempenhada, em Irecê-BA?</p>
	<p>2 - Qual a função do CME, no que se refere à garantia da permanência das crianças e adolescentes na escola? Como esta função vem sendo desempenhada, em Irecê-BA?</p>
	<p>3 - Diante do direito de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, quais as ações do CME, neste quesito?</p>
	<p>4 – O CME de Irecê vem promovendo ações de garantia de atendimento ao educando nos programas de:</p>
	<p>a) material didáticoescolar?</p>
	<p>b) transporte escolar;</p>
	<p>c) alimentação e</p>
	<p>d) assistência à saúde?</p>
<p>5 - O recenciamento aos alunos com idade escolar (Crianças e Adolescentes) é um dever do Estado. De que forma o CME vem se estruturando para acompanhar este processo? Que ações vêm sendo desenvolvidas?</p>	
<p>6 - Zelar pela chamada escolar, garantido o acesso dos alunos também é um direito assegurado por lei. De que forma o CME vem se estruturando para acompanhar este processo? Que ações vêm sendo desenvolvidas?</p>	

Roteiro 04 - Entrevista com Membros do Conselho do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA)

Obje. Espe.	<p>Verificar como os órgãos representativos da sociedade têm se estruturado e se organizado para exigir o direito à educação.</p> <p>Identificar e analisar as ações empreendidas pela sociedade, através de seus órgãos representativos, em prol da garantia do direito à educação</p>
Cate. 4	<p>Estruturação e ações das instâncias do Sistema Extrajudiciário (CMDCA) para garantir o direito à educação escolar.</p>
Questões orientadoras – Coleta de Dados do Sistema Extrajudiciário (CDCA)	<p>1 - Qual a função do CDCA, no que se refere à garantia do acesso às crianças e adolescentes à escola? Como esta função vem sendo desempenhada, em Irecê-BA?</p> <p>2 - Qual a função do CDCA E, no que se refere à garantia da permanência das crianças e adolescentes na escola? Como esta função vem sendo desempenhada, em Irecê-BA?</p> <p>3 - Diante do direito de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, quais as ações do CDCA, neste quesito?</p> <p>4 – O CDCA de Irecê vem promovendo ações de garantia de atendimento ao educando nos programas de:</p> <p style="padding-left: 20px;">a) material didáticoescolar?</p> <p style="padding-left: 20px;">b) transporte escolar;</p> <p style="padding-left: 20px;">c) alimentação e</p> <p style="padding-left: 20px;">d) assistência à saúde?</p> <p>5 - O recenciamento aos alunos com idade escolar (Crianças e Adolescentes) é um dever do Estado. De que forma o CDCA vem se estruturando para acompanhar este processo? Que ações vêm sendo desenvolvidas?</p> <p>6 - Zelar pela chamada escolar, garantido o acesso dos alunos também é um direito assegurado por lei. De que forma o CDCA vem se estruturando para acompanhar este processo? Que ações vêm sendo desenvolvidas?</p>

Roteiro 05 – Grupo Focal com Membros do Sistema Extrajudiciário

Obje. Espe.	Verificar como os órgãos representativos da sociedade têm se estruturado e se organizado para exigir o direito à educação. Identificar e analisar as ações empreendidas pela sociedade, através de seus órgãos representativos, em prol da garantia do direito à educação
Cate. 5	Estruturação e ações das instâncias do Sistema Extrajudiciário para garantir o direito à educação escolar.
Questões orientadoras – Coleta de Dados do Sistema Extrajudiciário	1 - Qual a função dos Conselhos, no que se refere à garantia do acesso às crianças e adolescentes à escola? Como esta função vem sendo desempenhada, em Irecê-BA?
	2 - Qual a função dos Conselhos, no que se refere à garantia da permanência das crianças e adolescentes na escola? Como esta função vem sendo desempenhada, em Irecê-BA?
	3 - Diante do direito de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, quais as ações dos Conselhos, neste quesito?
	4 – Os Conselhos de Irecê vêm promovendo ações de garantia de atendimento ao educando nos programas de:
	a) material didáticoescolar?
	b) transporte escolar;
	c) alimentação e
	d) assistência à saúde?
5 - O encaminhamento aos alunos com idade escolar (Crianças e Adolescentes) é um dever do Estado. De que forma Conselhos vem se estruturando para acompanhar este processo? Que ações vêm sendo desenvolvidas?	
6 - Zelar pela chamada escolar, garantido o acesso dos alunos também é um direito assegurado por lei. De que forma os Conselhos vêm se estruturando para acompanhar este processo? Que ações vêm sendo desenvolvidas?	

ANEXOS

A – Ficha de Acompanhamento de Aluno Infrequente (FICAI)

B – Modelo de termo de consentimento livre e esclarecido.

ANEXO A – Ficha de Acompanhamento de Aluno Infrequente (FICAI)

ESCOLA

NOME: _____

ESTADUAL() MUNICIPAL() PRIVADA ()

ENDEREÇO: _____

MUNICÍPIO: _____

TELEFONE: _____

2. ALUNO (A)

IDADE: _____

NOME: _____

DATA DE NASCIMENTO: __/__/____

FILIAÇÃO: _____

E _____

ENDEREÇO:

_____ BAIRRO _____

MUNICÍPIO: _____ TELEFONE:

PONTO DE

REFERÊNCIA: _____

NOME E ENDEREÇO DE OUTRAS REFERÊNCIAS (parentes e vizinhos)

3. O ALUNO (A) NO CONTEXTO ESCOLA

3.1. Na Sala de Aula:

SÉRIE/TURNO/TURMA: _____ DATAS DAS

FALTAS: _____

NOME DO PROFESSOR DE

REFERÊNCIA: _____

DATA DA COMUNICAÇÃO: __/__/____

OBSERVAÇÕES DO PROFESSOR (interação do aluno com a turma, com o professor, hipóteses para as faltas):

3.2 Providências da Orientação Escolar:

3.3 Providências da Equipe Diretiva:

CONTATOS COM A FAMÍLIA (data; instrumentos utilizados – recado, telefonema, visita domiciliar, entrevista na escola, outros; responsável pelos contatos):

MOTIVOS IDENTIFICADOS PARA AS FALTAS:

Dific. aprendizagem () Está trabalhando () Envolvimento com drogas () Falta de transporte ()
Resistência do aluno () Doença () Prob. de relac. escolar () Distorção idade/série ()
Carência material () Outros:

PROCEDIMENTOS DA ESCOLA FRENTE AOS MOTIVOS IDENTIFICADOS (entrevista com os familiares, encaminhamentos para a rede de atendimento, encaminhamento da situação de violação de direitos ao Conselho Tutelar, plano de recuperação de frequência e aproveitamento, dentre outros):

3.4 RETORNO DO ALUNO À ESCOLA EM : ___/___/___ ASS. DO DIRETOR(A):

4. NO CASO DO ALUNO NÃO RETORNAR À ESCOLA:

4.1. REGISTRO DE CONHECIMENTO DA ESCOLA E ENCAMINHAMENTO À SECRETARIA DE EDUCAÇÃO: ENCAMINHADO EM: ___/___/___ ASS. DO DIRETOR(A):

4.2. ENCAMINHAMENTO DA FICAI AO CONSELHO TUTELAR EM: ___/___/___

Ass: _____

5. NO CONSELHO TUTELAR: Recebimento em: ___/___/___

Ass: _____

5.1. PROCEDIMENTOS EFETUADOS PELO CONSELHO TUTELAR (datas + meios de contato com a família: entrevista, visita domiciliar; medidas protetivas e aos pais – artigos 101 e 129 do ECA - aplicadas):

5.2 ALUNO RETORNOU À ESCOLA: DEVOLUÇÃO DA FICAI EM: ___/___/___

Ass: _____

5.3. ALUNO NÃO RETORNOU À ESCOLA:- Encaminhamento ao CREAS⁶⁶/CRAS⁶⁷ para elaboração de plano de trabalho com estratégias de trabalho com as crianças, os adolescentes e suas famílias, constando compromissos e recursos disponibilizados para atender às necessidades detectadas e desenvolver potencialidades em: ___/___/___

5.4. - ENCAMINHAMENTO AO MINISTÉRIO PÚBLICO EM: ___/___/___

Ass: _____

6. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO (datas + audiência, solicitações de serviços junto à rede de atendimento, ajuizamento de ação, dentre outros):

6.1. ALUNO RETORNOU À ESCOLA:

⁶⁶: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)

⁶⁷ Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)

ARQUIVAMENTO/DEVOLUÇÃO À ESCOLA E COMUNICAÇÃO AO CONS. TUTELAR EM:

___/___/___

6.2. ALUNO NÃO RETORNOU À ESCOLA:

PROVIDÊNCIAS: _____

AJUIZADA AÇÃO (CÍVEL/CRIMINAL) EM: ___/___/___

ASSINATURA DO(A) PROMOTOR(A) DE JUSTIÇA: _____

ANEXO B – Modelo de termo de consentimento livre e esclarecido.

ANEXO B – Modelo de termo de consentimento livre e esclarecido.

Título da pesquisa:

“.....”

Prezado(a) Senhor(a):

Gostaríamos de convidá-lo (a) a participar da pesquisa “TÍTULO”, realizada em “LOCAL”. O objetivo da pesquisa é “ESCREVER os OBJETIVOS DE FORMA CLARA, EM LINGUAGEM SIMPLES”. A sua participação é muito importante e ela se daria da seguinte forma (AQUI COLOCAR DE FORMA BEM CLARA TODOS OS PROCEDIMENTOS QUE SERÃO REALIZADOS: PERGUNTAS, COLETA DE MATERIAL BIOLÓGICO, FOTOS, GRAVAÇÃO, ETC.). Gostaríamos de esclarecer que sua participação é totalmente voluntária, podendo você: recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Informamos ainda que as informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa e serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade.

(No caso de registros gravados ou coleta de material biológico deve ser especificado aqui a destinação final dos mesmos).

Os benefícios esperados são_____ (colocar os benefícios diretos ou indiretos da pesquisa).
Se houver riscos, deve ser informado aos participantes).

Informamos que o(a) senhor(a) não pagará nem será remunerado(a) por sua participação. Garantimos, no entanto, que todas as despesas decorrentes da pesquisa serão ressarcidas, quando devidas e decorrentes especificamente de sua participação na pesquisa.

Caso o(a) senhor(a) tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos pode nos contactar (**NOME COMPLETO DO PESQUISADOR, ENDEREÇO COMPLETO, TELEFONE e E-MAIL**), ou procurar o Comitê de Ética. Este termo deverá ser preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas, devidamente preenchida, assinada e entregue ao(a) senhor(a).

Local, ____ de _____ de 2013.

Pesquisador Responsável

RG: _____

_____ (nome por extenso do sujeito de pesquisa),
tendo sido devidamente esclarecido(a) sobre os procedimentos da pesquisa,
concordo em participar **voluntariamente** da pesquisa descrita acima.

Assinatura (ou impressão dactiloscópica): _____

Data: _____

Obs.: Caso o participante da pesquisa seja menor de idade, deve ser incluído o campo para assinatura do menor e do responsável.