

Políticas  
públicas de

**EDUCAÇÃO** no

**BRASIL**

Reflexões políticas e pedagógicas

Organização:

Debora da Silva Vicente

Elionaldo Fernandes Julião

Renata Vieira Carbonel Cyrne

**MPRJ**

MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**uff**

Universidade  
Federal  
Fluminense

Políticas  
públicas de

**EDUCAÇÃO** no

# BRASIL

Reflexões políticas e pedagógicas

Organização:

Debora da Silva Vicente

Elionaldo Fernandes Julião

Renata Vieira Carbonel Cyrne

**MPRJ**

MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**uff**

Universidade  
Federal  
Fluminense

# **Políticas Públicas de Educação no Brasil: reflexões políticas e pedagógicas**

## **Organização**

Debora da Silva Vicente

Elionaldo Fernandes Julião

Renata Vieira Carbonel Cyrne

1ª edição

Rio de Janeiro

**Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro/Universidade Federal Fluminense**

2019

**Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Procurador-Geral  
de Justiça Clóvis Paulo da Rocha – IEP/MPRJ**

R585p Rio de Janeiro (RJ). Ministério Público.

Políticas Públicas de Educação no Brasil: reflexões políticas e pedagógicas / Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, CAO de Tutela Coletiva de Proteção à Educação/MPRJ, Debora da Silva Vicente, Elionaldo Fernandes Julião, Renata Vieira Carbonel Cyrne. – Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, UFF, 2019.

200 f.

ISBN: 978-85-93489-08-2

1. Políticas Públicas. 2. Educação escolar. 3. Direito à educação. 4. Acesso à educação. 5. Ensino público. I. Universidade Federal Fluminense. II. CAO de Tutela Coletiva de Proteção à Educação/MPRJ. III. Vicente, Debora da Silva. IV. Julião, Elionaldo Fernandes. V. Cyrne, Renata Vieira Carbonel.

CDD 379.26

Os autores são responsáveis pela escolha e pela apresentação dos fatos contidos nesta publicação e pelas opiniões aqui expressas, que não são necessariamente as do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, da Universidade Federal Fluminense e não comprometem as Instituições. As designações empregadas e a apresentação do material não implicam a expressão de qualquer opinião que seja, por parte das instituições acima citadas no que diz respeito ao status legal de qualquer país, território, cidade ou área, ou de suas autoridades.

**Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**

**Procurador-Geral de Justiça**

José Eduardo Ciotola Gussem

**Subprocurador-Geral de Justiça de Administração**

Eduardo da Silva Lima Neto

**Subprocurador-Geral de Justiça de Planejamento Institucional**

Maria Cristina Palhares dos Anjos Tellechea

**Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais**

Sérgio Roberto Ulhôa Pimentel

**Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Criminais e de  
Direitos Humanos**

Ricardo Ribeiro Martins

**CEAF/IEP – Instituto de Educação e Pesquisa do Ministério Público  
do Estado do Rio de Janeiro**

Leandro Silva Navega

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de  
Tutela Coletiva de Proteção à Educação**

Débora da Silva Vicente

Renata Vieira Carbonel Cyrne

# **Universidade Federal Fluminense**

## **Reitor**

Antonio Claudio Lucas da Nóbrega

## **Vice-Reitor**

Fabio Passos

## **Pro-Reitor de Graduação**

Alexandra Anastácio Monteiro Silva

## **Pro-Reitor de Pós-Graduação e Inovação**

Andrea Brito Latge

## **Pro-Reitor de Extensão**

Cresus Vinicius Depes de Gouvêa

## **Coordenador do Programa de Pós-graduação em Educação**

Jorge Nassim Vieira Najjar

## **Equipe Responsável**

### **Organização**

Débora da Silva Vicente  
Elionaldo Fernandes Julião  
Renata Vieira Carbonel Cyrne

### **Autores**

Alessandra Gotti  
Ana Valeska Amaral Gomes  
André Lázaro  
Annie Gomes Redig  
Iolanda de Oliveira  
Jorge Teles  
Paulo Sena Martins  
Raquel Villardi  
Rogério Pacheco Alves  
Rosana Glat  
Vânia Morales Sierra

### **Revisão**

Elionaldo Fernandes Julião

### **Colaboração**

### **Projeto Gráfico e Capa**

Claudio Verçosa  
Matheus Linhares  
Daniel Amorim

# SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| <b>Prefácio</b> .....   | 10  |
| <b>Apresentação</b> .....   | 13  |
| <b>Capítulo 1</b> .....   | 20  |
| <b>O Eclipse da Democracia: o neoconservadorismo no contexto de hegemonia do capital financeiro</b><br>Vânia Morales Sierra |     |
| <b>Capítulo 2</b> .....   | 35  |
| <b>Políticas de educação na atualidade como desdobramento da Constituição Federal e LDB</b><br>André Lázaro                 |     |
| <b>Capítulo 3</b> .....   | 52  |
| <b>Políticas de educação no Brasil hoje: o desmonte do direito</b><br>Raquel Villardi                                       |     |
| <b>Capítulo 4</b> .....   | 73  |
| <b>Estamos de mãos atadas sem uma lei de responsabilidade educacional?</b><br>Alessandra Gotti                              |     |
| <b>Capítulo 5</b> .....   | 85  |
| <b>FUNDEB permanente: a Tramitação e as Alterações Propostas pela EC 15/15</b><br>Paulo Sena Martins                        |     |
| <b>Capítulo 6</b> .....   | 105 |
| <b>Valorização do magistério: princípios legais e limites fiscais</b><br>Ana Valeska Amaral Gomes                           |     |



**Capítulo 7** ..... 124

**Educação e cultura: políticas públicas, cidadania e exclusão**

Jorge Teles

**Capítulo 8** ..... 147

**O negro no sistema nacional de educação: alguns aspectos históricos e contemporâneos**

Iolanda de Oliveira

**Capítulo 9** ..... 169

**O impacto da política de educação inclusiva na avaliação e currículo escolar**

Annie Gomes Redig

Rosana Glat

**Capítulo 10** ..... 186

**Judicialização do direito a educação**

Rogério Pacheco Alves

# PREFÁCIO

Alçada pelo Texto Constitucional à posição de instituição permanente, dotada de parcela da soberania do Estado e essencial a sua função jurisdicional, incumbe ao Ministério Público o dever de defesa da ordem jurídica democrática e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, tarefa que coloca a instituição e cada um de seus integrantes diante do desafio de compreender a complexidade e enfrentar os entraves que têm impedido o poder público de prestar aos cidadãos serviços públicos dotados das características essenciais de universalidade e qualidade, e dirigidos, portanto, à redução das desigualdades que marcam a realidade brasileira e marginalizam enorme parcela da população.

Ciente da importância do desenvolvimento pleno de sua dimensão de instituição mediadora e indutora da implantação de políticas públicas, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) tem promovido intensas transformações internas destinadas a aparelhar-se para este fim.

Compreendendo a importância e impacto da efetiva concretização do direito humano e fundamental à educação, seja para o desenvolvimento pleno do indivíduo, seja para o desenvolvimento social e econômico do país e, em especial, do Rio de Janeiro, a partir do ano de 2008, o MPRJ deu início ao processo de criação de 06 (seis) Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação, cujo âmbito territorial de atuação cobre toda Região Metropolitana do Estado e, por consequência, atendem a parcela significativa de sua população.

No ano de 2016 foi criado o Grupo de Atuação Especializada em Educação (GAEDUC), que tem contribuído de forma significativa a potencialização, sobretudo, da atuação das Promotorias de Justiça localizadas no interior para as quais a especialização por áreas de atuação ainda não é uma realidade possível.

Na condição de órgão auxiliar, dotado de funções que envolvem desde o apoio técnico às Promotorias de Justiça e GAEDUC até a articulação política do MPRJ com os demais atores que atuam nessa seara, desde 2013 o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação (CAO Educação) tem buscado promover e participar permanentemente dos diálogos e debates sobre a política educacional, buscando conhecer os desafios a serem enfrentados e construir de forma coletiva, interna

e externamente, estratégias de atuação com as quais o MPRJ possa contribuir para a sua superação.

Nessa perspectiva, encontrou nas Universidades Públicas, Conselhos de Políticas Públicas, entidades associativas e movimentos sociais parceiros de absoluta importância e que têm contribuído de forma significativa, a partir da articulação da prática de algumas de suas ações com aquelas também a cargo desses importantes atores, para o amadurecimento e qualificação das ações institucionais do MPRJ em defesa da educação.

Seja por meio da proposição conjunta do diálogo aberto e construtivo sobre temas afetos a seara educacional através da realização de eventos e seminários de âmbito regional, estadual, nacional e até mesmo internacional, que têm recebido ampla aceitação da sociedade fluminense, seja por meio da contribuição direta para a formação continuada dos integrantes do MPRJ, as Universidades Públicas sediadas no Rio de Janeiro vêm cumprindo brilhantemente o seu papel de lócus de produção, acumulação e disseminação de conhecimentos, associando-os não apenas às necessidades das comunidades onde se inserem, mas também ao fortalecimento da atuação do MPRJ.

Exemplo profícuo dessa atuação articulada foi a realização, desde o ano de 2016, do curso de “Políticas Públicas de Educação”, idealizado em parceria entre a Universidade Federal Fluminense e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e que, nas três edições realizadas até este momento, contribuiu decisivamente para o alargamento da compreensão, seja pelos integrantes do MPRJ, seja pelos conselheiros sociais que constituíram seu público alvo, quanto à complexidade dos problemas a serem enfrentados para a implantação de políticas públicas educacionais capazes de promover a transformação da realidade social vigente.

Também merece destaque, no percurso de pouco mais de uma década brevemente recordado acima, a realização, no ano de 2018, do “I Encontro Nacional do Ministério Público pelo Financiamento da Educação”, em parceria entre o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e a Comissão Permanente de Educação, do Grupo Nacional de Direitos Humanos, do Conselho Nacional de Procuradores Gerais (COPEDEC/GNDH/CNPG), marco histórico da atuação do Ministério Público em defesa da educação em nível nacional.

Assim, a publicação do livro “Políticas Públicas de Educação no Brasil: reflexões políticas e pedagógicas” representa, a um só tempo, uma forma de expressar sincero agradecimento a todos os professores que tão generosamente se colocaram à disposição desses dois projetos e uma reafirmação do compromisso institucional do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e da Universidade Federal Fluminense com a defesa intransigente da concretização do direito à educação.

Rio de Janeiro, 19 de julho de 2019.

**Débora da Silva Vicente**

Promotora de Justiça

Coordenadora do Centro de Apoio Operacional  
das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação  
Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

**Renata Vieira Carbonel Cyrne**

Promotora de Justiça

Subcoordenadora do Centro de Apoio Operacional  
das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação  
Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

# APRESENTAÇÃO

Diversos acontecimentos nos últimos anos no mundo nos parece colocar a prova o que entendemos historicamente por Direitos Humanos e Democracia na sociedade contemporânea.

As guerras que vêm dizimando e afugentando nações dos seus territórios; a banalização da vida humana; e a supervalorização do capital econômico e financeiro em detrimento do humano e do direito à vida, são questões que vulnerabilizam e põem em xeque tais conceitos/concepções tão enaltecidos pela sociedade/ Estado moderno.

Sem sombra de dúvida, estamos vivendo um dos momentos mais críticos da nossa história contemporânea.

O acirramento de conflitos gerados por uma supervalorização do indivíduo em detrimento do coletivo vem empoderando uma onda conservadora que enaltece posições arbitrárias que defendem concepções pré-conceituosas que há muito tempo imaginávamos superadas, como o nazismo e o racismo, por exemplo.

O mundo parece dividido entre uns e outros; entre eu e o outro; entre o indivíduo e o coletivo; entre a direita e a esquerda. Caminhamos para um acirramento de ideias, onde cada vez mais parece não haver a possibilidade de diálogo, de troca de ideias e consensos tão comuns em verdadeiros Estados Democráticos de direito.

As oposições não são mais marcadas por posições políticos partidárias, por ideias ou ideais, mas sim por concepções que ganham status de cultura. Neste sentido, o mundo se divide em ideologias que podemos denominá-las de cultura de direita e cultura de esquerda.

Cresce cada vez mais nos últimos anos a cultura conservadora e arbitrária sob qualquer coisa, principalmente criminalizando qualquer postura que se aproxime de ideais que possam ser caracterizados como minimamente progressistas.

A diversidade perde cada vez mais espaço para uma suposta universalidade que se diz neutra, igual, apolítica, acrítica, sem fronteiras e universal. O mundo cada vez mais parece monocromático, cinza. Defende-se sobre qualquer coisa, a ideia de direitos do EU e direitos dos OUTROS em detrimento de direitos de TODOS.

Em detrimento do capital econômico e financeiro, abrimos mão da natureza e da vida saudável e de um ambiente harmonioso e sustentável. A desigualdade é justificada pela meritocracia. A equidade é posta a prova. As políticas sociais são deixadas em

segundo plano, principalmente àquelas que garantem direitos sociais básicos para toda a população, independente da sua posição social e econômica.

Passa-se a defender sobre qualquer coisa a compra em verdadeiros shoppings de direitos sociais previstos em tratados internacionais como direito humano fundamental público e subjetivo.

Nos dias atuais, a ideologia conservadora está sendo revigorada, demonstrando força política em diversos países, com implicações diretas sobre os direitos humanos, representando uma ameaça ao Estado Democrático de Direito.

Os países periféricos são os que vêm sofrendo mais com essas posições arbitrárias, autoritárias e conservadoras, principalmente por historicamente vivenciarem na pele um cotidiano de extrema desigualdade social e exploração das suas riquezas humanas e naturais.

A América do Sul vive um dos momentos mais críticos da história da sua democracia. Apoiados por instituições que se afirmam republicanas, reformas que justificam um fantasioso Estado Moderno, mínimo e anti-estatal, põe em risco conquistas históricas das classes populares e trabalhadora.

Diante de uma das piores crises política, econômica, institucional e ética da sua história contemporânea, o Brasil, por exemplo, justificando a necessidade de uma grande reforma do Estado, aprova nos últimos anos leis que fragilizam a sua democracia e a garantia de direitos sociais básicos de uma grande parcela da sociedade historicamente vulnerável. No campo da educação, sem diálogo com a sociedade, são defendidas reformas curriculares, políticas e pedagógicas que preocupam profissionais da área.

Para muitos especialistas de uma área mais progressista da economia e das políticas públicas, o resultado efetivo destas reformas serão sentidos concretamente em um futuro próximo, podendo reverberar em gerações futuras, principalmente na ampliação de uma população marginalizada socialmente.

Diante destas questões, em que cada vez mais parece que a democracia está em crise, é fundamental que defendamos o diálogo sobre qualquer coisa, principalmente garantindo o espaço social para exposição de ideias que nos ajudem a pensar sobre um futuro mais justo e igual.

Nesta direção, com o apoio da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – Seccional Rio de Janeiro, o Ministério Público do Rio de Janeiro, através do seu

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação, e o Núcleo de Estudos e Documentação de Educação de Jovens e Adultos do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense vêm provendo desde 2016 um espaço de diálogo para Conselheiros Municipais de Educação, Promotores Públicos e profissionais da área de educação através da realização do curso “Políticas Públicas de Educação”.

Garantindo a pluralidade das exposições e dos debates, o curso, nesta sua segunda edição, contou com o apoio de professores de diversas instituições de ensino superior do estado do Rio de Janeiro (Universidade Federal Fluminense - UFF, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNI-RIO, Universidade Federal Rural do Estado do Rio de Janeiro - UFRRJ e Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ); membros e servidores do Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) e do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ); componentes da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Rio de Janeiro (UNCME-RJ) e da União dos Dirigentes Municipais do Estado do Rio de Janeiro (UNIDIME-RJ).

O Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e da União (CNPJG), através da Comissão Permanente de Educação (COPEDEC), parte integrante do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), instância que congrega Promotores e Procuradores de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, Procuradores da República e Procuradores do Trabalho, com atribuições na defesa do direito à educação, também vem desenvolvendo em todo o país, ações e projetos com o objetivo de garantir a todos os brasileiros uma educação pública de qualidade.

Em junho de 2018, realizou no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o I Encontro Nacional do Ministério Público pelo Financiamento da Educação com o tema “FUNDEB, Valorização do Magistério e Limites de Despesas de Pessoal”. O evento, que contou com a participação de membros do Ministério Público Brasileiro e de profissionais das áreas da Educação e do Direito, em linhas gerais, visou contribuir com o debate nacional acerca do financiamento das políticas públicas de educação que permita o aperfeiçoamento e a efetividade da atuação do Ministério Público nesta seara.

Fruto das discussões realizadas ao longo dos trabalhos e da profícua colaboração entre as entidades e instituições envolvidas nos dois projetos, o livro visa reunir reflexões dos palestrantes sobre os temas debatidos no curso e no encontro nacional. Em síntese, os textos aqui publicados nos ajudam a melhor compreender o cenário contemporâneo das políticas de educação no Brasil e visam efetivamente contribuir no debate nacional sobre políticas públicas e direito à educação.

A obra inicia com o artigo *Eclipse da Democracia: o neoconservadorismo no contexto de hegemonia do capital financeiro* de Vânia Morales Sierra. Destacando as diferenças entre conservadorismo e o neoconservadorismo, a autora considera o neoconservadorismo uma reação diante da crise do capitalismo na fase de hegemonia do capital financeiro. No contexto brasileiro, identifica o fenômeno do neoconservadorismo como resultado de uma articulação política que tem como alvo a eliminação dos direitos constitucionais voltados à equidade e à inclusão social.

No segundo capítulo, *Políticas de educação na atualidade como desdobramento da Constituição Federal e LDB*, André Lázaro, refletindo sobre o direito à educação previsto na base nacional normativa do Brasil, convida-nos a pensar sobre a seguinte questão: em tempos de globalização acelerada, que sentido terá a educação face aos desafios da independência? Nesta direção, segundo o autor, a resposta brasileira ao desafio da educação do século XXI tem sido formular Planos decenais de modo a articular esforços e concentrar atenção em metas e estratégias que garantam o acesso de sua população a níveis cada vez mais elevados e inclusivos de educação de qualidade.

Apresentando alguns indicadores da educação no estado do Rio de Janeiro, afirma que o estado é um exemplo de como a dependência de processos globais gera impactos imprevistos na economia e na vida cotidiana. Seria equivocado, segundo ele, concluir essas reflexões ignorando a gravidade dos fatos apresentados no artigo e a incerteza que traz a conjuntura política, econômica e social brasileira.

No terceiro capítulo, *Políticas de educação no Brasil hoje: o desmonte do direito*, Raquel Villardi ressalta que políticas públicas são conjuntos de planos e ações desenvolvidos pelo Estado, de modo a assegurar um direito do cidadão. Resultam, segundo a autora, da disputa entre os diversos grupos ou segmentos da sociedade que buscam defender (ou garantir) seus interesses. Assim, a legislação que expressa os direitos do cidadão reflete a visão de futuro que o grupo hegemônico tem em determinado momento.

Levando em conta tais questões, analisa a macrolegislação educacional, comprovando que o aparato legal criado a partir do século XX, vem sendo desmontado, provocando a supressão dos direitos conquistados naquela altura.

No quarto capítulo, *Estamos de mãos atadas sem uma lei de responsabilidade educacional?*, Alessandra Gotti, provocada por esta questão, propõe examinar a evolução dos projetos de lei de responsabilidade educacional, bem como as potencialidades do arcabouço normativo para o diagnóstico e controle do retrocesso social na educação básica no Brasil.



Não faz muito tempo, segundo a autora, em que transitamos de um momento em que os direitos sociais eram compreendidos como inexigíveis perante o Poder Judiciário para um momento em que foram reconhecidos como verdadeiros direitos fundamentais, cuja eficácia não poderia ser comprometida pelos Poderes do Estado.

Neste sentido, reconhecendo a importância de uma lei de responsabilidade educacional que venha a instituir o padrão de qualidade da educação, o regime de colaboração e as responsabilidades de cada esfera estatal e as sanções por descumprimento, como requer o Plano Nacional de Educação, a autora ressalta que a verdade é que não estamos de mãos atadas enquanto ela não sair do plano das ideias. Hoje já temos garantias normativas que não permitem o seu retrocesso.

No quinto capítulo, *FUNDEB permanente: a Tramitação e as Alterações Propostas pela EC 15/15*, Paulo Sena Martins recupera toda a discussão desenvolvida durante a tramitação no Congresso Nacional da Proposta de Emenda Constitucional que versa sobre o futuro do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O artigo representa um importante documento para a compreensão da discussão em andamento no parlamento sobre o futuro do financiamento da educação básica no Brasil.

Nas últimas décadas, a ampliação do financiamento da educação e valorização dos profissionais da educação escolar tem sido discutida no contexto das políticas educacionais como condição para a garantia do padrão de qualidade do ensino. Entre as várias possibilidades de abordagem do tema, Ana Valeska Amaral Gomes, no sexto capítulo, *Valorização do magistério: princípios legais e limites fiscais*, optou por analisar a construção da valorização do profissional da educação, hoje expressa na Constituição Federal como princípio, considerando os desenvolvimentos e as alterações da legislação educacional e confrontando-a com a vigência de uma Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que impõe limites rígidos aos entes federados no que tange aos gastos com pessoal.

A agenda de valorização do magistério expressa na legislação educacional, segundo a autora, está longe de ser integralmente cumprida e a existência de tensões com a LRF não se restringe à área de educação. Assim, compreende que medidas de ajuste fino na gestão dos sistemas de ensino podem desempenhar papel relevante para credenciar novas-velhas demandas nessa área.

No sétimo capítulo, *Educação e cultura: políticas públicas, cidadania e exclusão*, Jorge Teles propõe discutir sobre políticas públicas de educação a partir da autonomia, inclusão,

cidadania e qualidade, enquanto consequência dos fatores legais e de financiamento. Refletindo sobre os desafios postos para a educação hoje, as discussões são enriquecidas com informações sobre a situação da educação no Brasil e, mais especificamente, do estado do Rio de Janeiro.

No oitavo capítulo, *O negro no sistema nacional de educação: alguns aspectos históricos e contemporâneos*, Iolanda de Oliveira faz referência aos termos diferença, diversidade e desigualdade, buscando evidenciar as suas articulações na produção da suposta e equivocada hierarquia da humanidade. Segundo a autora, seguem considerações histórico-sociais sobre a produção das ideias racistas/racialistas e sua apropriação e efeitos no Brasil, particularmente no que diz respeito à educação dos negros na Educação Básica e no Ensino Superior. Destaca, por fim, a produção e a implementação de políticas públicas para a promoção do negro no Brasil e seu impacto no Sistema Educacional Brasileiro.

No nono capítulo, *O impacto da política de educação inclusiva na avaliação e currículo escolar*, Annie Gomes Redig e Rosana Glat provocam uma importante reflexão sobre a política de Educação Inclusiva e seus impactos na cultura e cotidiano escolar.

Considerando os diferentes segmentos da escolarização e suas implicações no currículo e avaliação escolar dos alunos com deficiência, apontam a construção de um plano educacional individualizado para que esses educandos tenham um aprendizado significativo que contemple suas necessidades e competências.

As autoras destacam que o planejamento e trabalho colaborativo entre professores da educação comum e Atendimento Educacional Especializado beneficia o processo de ensino-aprendizagem desses estudantes, porém há que se repensar a formação desses profissionais e o currículo que se propõe para os sujeitos com deficiência.

No último capítulo, *Judicialização do direito à educação*, Rogério Pacheco Alves propõe enfrentar o tema da judicialização do direito à educação a partir do resgate de suas principais balizas teóricas e jurisprudenciais, para, ao final, esboçar a ideia de que a judicialização deve ser pensada e assumida enquanto estratégia na luta pela implementação dos direitos sociais, ou seja, a partir do critério de sua utilidade (e não a partir de conceitos abstratos).

Ciente da complexidade das discussões propostas nesta publicação, esperamos que esta obra venha ser um importante instrumento para reflexão sobre as políticas públicas de educação no Brasil, principalmente provocando estudantes, pesquisadores, profissionais e

gestores da área de educação a pensar sobre os desdobramentos da política no cotidiano da vida da sociedade em geral.

Agradecemos a todos que contribuíram para esta publicação, principalmente os autores que gentilmente aceitaram o convite e disponibilizaram os artigos para este livro.

Boa leitura a todos!

**Elionaldo Fernandes Julião**

Professor Associado IEAR/PPGE/UFF

Núcleo de Estudos e Documentação em Educação de Jovens e Adultos

Grupo de Trabalho e Estudos sobre Educação para Jovens e Adultos em Situação de Restrição e Privação de Liberdade

Pesquisador Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ

# O ECLIPSE DA DEMOCRACIA: O NEOCONSERVADORISMO NO CONTEXTO DE HEGEMONIA DO CAPITAL FINANCEIRO

Vânia Morales Sierra<sup>1</sup>

O conservadorismo moderno é uma ideologia política que surge como reação as ideologias de contestação da ordem política e social. O embate conservador diz respeito a descrença nas promessas de igualdade geradas a partir de ideologias construídas com base na Razão. Resulta de uma avaliação das experiências da Revolução Francesa e da Revolução Socialista, consideradas incapazes de transformar o mundo conforme seus ideais. É uma ideologia contrária ao esquema ideológico, desenvolvido a partir do universalismo e do abstracionismo.

O conservadorismo moderno é um fenômeno demarcado historicamente, que surge como reação ao domínio político burguês. Trata-se de um sistema de ideias que não chega a formar uma unidade, pois apresenta perspectivas teóricas diferentes e até díspares, sendo, portanto, mais adequado pensar em conservadorismos (COUTINHO, 2014, p. 15). Como ideologia, o conservadorismo emerge de uma situação, que gera uma reação, mas não se confunde com o movimento reacionário. A posição conservadora vem à tona em momentos específicos nos quais são identificadas ameaças as instituições consideradas necessárias à sociedade (HUNTINGTON, 1997).

A grosso modo, o conservadorismo moderno nega as determinações econômicas interpretando a crise da sociedade capitalista como um problema que envolve o processo de socialização, daí a importância da educação, da família e da religião. Os conservadores não reconhecem qualquer problema em uma sociedade cindida pela desigualdade de classe, pois identificam como ameaça a ordem social, o questionamento progressivo das hierarquias sociais, que no limite pode levar a supressão da liberdade em nome da igualdade. Em outras palavras, a igualdade que é identificada como o motivo dos males sociais, por se tratar de uma ideia que tende a provocar contestação e revolta aos que estão em nível inferior na estrutura social, podendo desencadear processos revolucionários.

---

<sup>1</sup> Mestre e doutora em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, atualmente é professora adjunta da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), onde coordena o Núcleo Sobre Gestão e Informação (NEGI). Tem experiência na área de Política Social e direitos humanos, atuando principalmente nos seguintes temas: gestão, indicadores sociais, georreferenciamento, cidadania infantil, família, SINASE, vigilância socioassistencial, judicialização da política, cidadania.

Na Europa, a origem do conservadorismo político moderno remete ao surgimento do Estado liberal. No século XVIII, Edmund Burke defendeu o conservadorismo se posicionando contrário aos ideais abstratos da Revolução Francesa por terem suspenso as tradições e os costumes do povo, desconsiderando o seu processo histórico. A seu ver, o pensamento revolucionário é contrário a ordem natural, pois baseado em ideias abstratas e ilusórias, promete o que não cumpre e jamais conseguirá cumprir. Sua crítica se reporta a instituição da igualdade legal, que destrói as hierarquias sociais e, além disso, coloca em risco a propriedade ao invés de protegê-la contra a inveja dos que não a têm.

Burke também teme a expressão do poder da maioria na política e considera que “uma democracia perfeita é, portanto, a coisa mais vergonhosa do mundo” (BURKE, 2014, p. 112). Ao se referir ao assunto, Souza (2017, p. 375) comenta que “Burke insere uma ideia cara e central ao conservadorismo: aquela segundo a qual a política deve ser feita por proprietários, pois estes seriam sujeitos “naturalmente” propensos à preservação da ordem e à manutenção da sociedade vigente”.

No final do século XVIII, o pensamento conservador é reforçado pelas ideias de Thomas Malthus, que naturalizava a desigualdade social, se opondo a qualquer forma de assistência, por considerar os pobres vagabundos e desregrados. Sustentava que a superação da pobreza dependia da revogação das leis assistenciais. Alegava que tal medida levaria ao aumento da liberdade de mercado e aumentaria a mobilidade da mão de obra, gerando prosperidade. Este processo não acarretaria problema algum a vida familiar, pelo contrário, a submissão as regras do mercado de trabalho seria uma condição para que os pobres se elevassem moralmente e, com isso, superassem a pobreza. Malthus recusa ao Estado qualquer sentido de responsabilidade sobre a pobreza, chegando a defender a ideia de que a sua superação deveria surgir naturalmente, mesmo se fosse pela morte por causa da fome.

De certo modo, o conservadorismo político moderno corresponde a uma postura geralmente defendida por quem tem a perder com as mudanças na sociedade, e é isso que explica a preferência por conservar ou por mudar gradualmente.

Michael Oakeshott, referindo-se a atitude conservadora, a define como

(...) a disposição apropriada para um homem nitidamente consciente de que tem algo a perder e que aprendeu a dar valor às coisas; um indivíduo que, sendo, de certa forma, rico em oportunidades de que pode desfrutar, não é suficientemente rico para que possa perdê-las sem que isso lhe cause incomodo. (...) Em algumas pessoas esta

disposição é fraca meramente por elas desconhcerem aquilo que o mundo tem para oferecer-lhes: para elas, o presente parece ser apenas uma circunstância de falta de oportunidades. Assim, ser conservador é preferir o familiar ao desconhecido, preferir o tentado ao não tentado, o facto ao mistério, o real ao possível, o limitado ao ilimitado, o próximo ao distante, o suficiente ao superabundante, o conveniente ao perfeito, a felicidade presente à utópica (2014, p. 5).

Conforme a mentalidade conservadora, o desejo de mudança não deriva das insatisfações com o mundo, mesmo porque consideram infinitas as reivindicações sociais, alegando ser impossível atender a todas. É, sobretudo, o medo de arriscar o que já foi conquistado o motivo do seu vigor. Como destacou Oakeshott (2014, p. 5), “a dor da perda é maior que a excitação da novidade ou da promessa”.

O teórico e político conservador Alexis de Tocqueville (2005) também advertiu quanto ao risco que a revolta dos que não têm nada a perder representam à sociedade e ao governo<sup>2</sup>, e destaca a importância das instituições intermediárias como fonte de solidariedade e garantia de liberdade.

As ideias conservadoras nunca desapareceram da política, mas declinaram com a emergência do Estado provedor. Nos finais do século XIX e início do século XX, a mobilização e a organização da classe trabalhadora trouxeram a arena política a contestação da submissão do operariado a exploração na fábrica, levando o Estado a implementar uma política de regulação do conflito capital-trabalho. Com a ampliação das políticas sociais, principalmente após a Segunda Guerra Mundial e os movimentos da juventude dos anos de 1960 na França e nos Estados Unidos<sup>3</sup>, o pensamento conservador tornou-se pouco expressivo, sendo revigorado apenas após o declínio das ideologias socialistas e o aumento da crise de valorização do capital, que encerrou a “era dourada” dos capitalistas nos países centrais e se acentuou após as crises do petróleo de 1973 e 1979, levando as décadas seguintes a transformações que mudariam definitivamente a configuração política e econômica.

Todavia, ao longo dos anos de 1980 e de 1990, o processo de redemocratização que envolveu diversos países do mundo, desencadeou um conjunto de reivindicações sociais, trazendo a arena política os conflitos de identidades, que denunciavam a subalternidade de grupos sociais discriminados, como os negros, gays, mulheres, indígenas etc.

Na década seguinte, esse processo intensifica a pressão sobre a política e avança no campo dos direitos civis e sociais. Doravante, o Estado vai enfrentar por uma situação paradoxal: de um lado, reconhece e amplia a regulação aos “vulneráveis”; de outro, é

<sup>2</sup> Afirma Tocqueville (2005, p. 282) que “em geral, nas nações civilizadas, só os que não têm nada a perder se revoltam”.

<sup>3</sup> Na França se destaca o movimento conhecido como Maio de 68 e nos Estados Unidos, o Movimento Hippie.

cobrado a responder pelas transformações na produção, que flexibilizaram as relações de trabalho, degradando com isso a proteção social. Somado a isso, a década de 1990 inaugura uma tendência ao crescimento do desemprego em nível mundial (RIFKIN, 1996).

É nesse contexto que aparece uma nova versão do conservadorismo, trazendo uma crítica aos novos movimentos de direitos humanos, tidos como responsáveis pela desorganização da vida política e moral. A novidade em comparação ao conservadorismo moderno é a recusa em reconhecer as reivindicações por reconhecimento de identidades sociais que passaram a disputar os recursos simbólicos, materiais e de poder.

Segundo Habermas (1994), as causas da crise atual na visão conservadora não se explicam pelo modo de funcionamento da economia e do aparato administrativo do Estado, mas se encontram na legitimação dos problemas que são culturalmente determinados. Ao tratar da emergência do neoconservadorismo na Europa, o autor identificou o neoconservadorismo como a nova obscuridade, indicando que o seu renascimento seria uma reação ao declínio do Estado de Bem-Estar Social e ao esgotamento das energias utópicas de base secular como resultado das decepções com as experiências dos países socialistas. Nesse contexto, a efervescência da religião representaria não meramente o declínio das utopias, mas uma crítica a universalidade da razão abstrata na sua incapacidade de responder aos problemas da organização social e política, principalmente aqueles que resultam das mudanças no mundo do trabalho.

Nessa perspectiva, o neoconservadorismo se caracteriza por apresentar as seguintes características:

1. defesa de uma política econômica de valorização do capital, ainda que apresente uma alta taxa de desemprego supostamente transitória;
2. defesa da redução dos custos de legitimação do sistema político;
3. desenvolvimento de uma política cultural que deve desacreditar os intelectuais, considerando-os improdutivos e ávidos de poder, além de representarem uma ameaça aos fundamentos ordenadores da sociedade do trabalho e da esfera pública despolitizada. Em contraposição a este segmento, valorizam a cultura tradicional como uma força de integração capaz de conter a pressão da concorrência no mercado e da modernização acelerada.

De acordo com Habermas (1994), o neoconservadorismo é uma reação a modernização, que fez com que os padrões da racionalidade econômica e administrativa predominassem sobre o mundo da comunicação espontânea do cotidiano (mundo da vida), afetando, com isso, a reprodução e a transmissão de valores e normas tradicionais.

Em sua crítica ao neoconservadorismo, denuncia a superficialidade dessa abordagem por desconsiderar os processos societários que provocaram o esfacelamento dos valores sociais.

Em síntese, a ideologia neoconservadora retoma os frangalhos do mundo moderno na tentativa de reconstrução do tecido social, o que é insustentável diante da grandeza da concentração do capital e da enorme desigualdade social gerada no estágio atual do capitalismo. Mesmo assim, preferem reafirmar a sua interpretação da realidade entendendo a crise como uma questão de conflitos entre identidades sociais, motivado por diferenças culturais e até o choque de civilizações.

Huntington (1997, p. 20) é um dos expoentes do pensamento neoconservador que defende a ideia do choque de civilizações para pensar o neoconservadorismo nos Estados Unidos. Na sua perspectiva, as pessoas buscam a política não apenas por interesse, mas também para afirmar uma identidade, o que implica em definir um “nós”, que também corresponde a identificação dos outros, e muitas vezes contra os outros. Ele considera que os conflitos pós-Guerra Fria não exprimem os antagonismos de classe ou o confronto entre ideologias políticas, mas são, sobretudo, conflitos culturais entre diferentes civilizações. Tais disputas travadas com as nações não-ocidentais são decorrentes do afastamento delas com relação ao modelo político adotado nas nações ocidentais.

Em termos culturais, a hegemonia do poder político internamente se constitui do reconhecimento de hábitos e valores comuns entre os cidadãos, o que confere coesão social. No nível da política externa, os conflitos na política mundial são definidos a partir da identificação da nação amiga ou inimiga, tomada com base nas semelhanças, que servem a identificação da proximidade e distância, avaliada pelas afinidades culturais.

Nessa linha de pensamento, as afinidades de Huntington com o pensamento de Carl Schmitt se tornam proeminentes. Para este último, “a diferenciação especificamente política, à qual podem ser relacionadas as ações e motivos políticos, é a diferenciação entre amigos e inimigo” (SCHMITT, 2008, p. 27). Sendo assim, a distinção entre “nós” e “eles” expressa o *modus operandi* da política, que tem a função de assegurar a defesa externa e ao mesmo tempo garantir as condições para a estabilidade interna.

Conforme este pensamento, o alvo da política é um inimigo público sem direito algum, que precisa ser eliminado. Visando atender ao propósito da coesão interna, o sistema cultural tradicional é que passa a ser valorizado contra as perspectivas filosóficas e dos grupos que representam uma ameaça a sua reprodução, tais como os imigrantes, os gays, feministas etc.



A ideologia conservadora nos EUA expressa a forma em que o neoconservadorismo se reveste, diante do avanço da política imperialista que tem influenciado as relações internacionais e a política interna de diversos países, desde o desmoronamento dos regimes socialistas na década de 1990. Considerando a sua relevância na compreensão geral do fenômeno, a seguir será apresentada brevemente uma trajetória do neoconservadorismo americano.

## O Neoconservadorismo nos Estados Unidos: uma breve análise da sua origem e desenvolvimento

Nos Estados Unidos o neoconservadorismo adquiriu um novo vigor a partir do governo Bush. Após o atentado de 11 de setembro de 2001, os neoconservadores passaram a defender a doutrina da segurança nacional, identificando as nações inimigas a fim de desenvolver uma ação preventiva.

Segundo Finguerut (2008, p. 19), uma das especificidades do pensamento neoconservador americano é o apoio a política externa, gerada pela “fusão do poder americano com os princípios americanos”, ou seja, o modo de afirmação da uma identidade nacional se baseia na ideia de supremacia militar americana e na sua missão de transformar e pacificar o mundo.

Para ele, os neoconservadores nos EUA são internacionalistas, unilateralistas e dialogam estrategicamente com evangélicos e cristãos pró-Israel. Defendem como necessária o desenvolvimento nos Estados Unidos de uma postura internacional ofensiva nos rumos da política internacional. Identificam o liberalismo como um problema a ser combatido. O seu enquadramento como nacionalistas não é adequado, pois defendem o protagonismo dos Estados Unidos na transformação do Sistema Internacional.

O neoconservadorismo nos EUA se inicia com o avanço da Nova Direita no governo de Ronald Reagan (1980-1989), período em que os conservadores se multiplicaram e ao mesmo tempo se dividiram (FINFUERUT, 2008, p. 61). Com a execução da política “Reaganomics”, sustentada por economistas da Escola de Chicago e do Think Tank Heritage Foundation, foram realizadas medidas voltadas à redução de impostos, ao corte de programas federais e ao aumento do orçamento militar. Reagan buscava realizar o lema da campanha a “paz pela força”, o que acabou provocando o aumento dos gastos militares.

Foi a partir do governo Reagan que a direita religiosa passou a engrossar o conservadorismo americano, com a participação de entidades como a Moral Majority,

The Religious Roundtable e Christian Voice e outras agremiações religiosas, sobretudo evangélicas. Para os neocons, os Estados Unidos enfrentavam uma crise moral decorrente das políticas democratas que “ultrajavam o papel da família e da religião, promovendo a licenciosidade moral, a contracultura, o assistencialismo, o inchaço excessivo do Estado e a complacência com a criminalidade” (QUADROS, 2015, p.60).

Durante a era de Bill Clinton (1993-2001), o conservadorismo declinou. No entanto, a Nova Direita se preparou e se organizou para retornar ao poder com George W. Bush. Desde então, a política externa americana passou a expressar outro sentido de prevenção e defesa do país. Em 2002, Bush identificava os países da Coreia do Norte, Iraque e Irã, como eixo do mal, e justificava uma intervenção militar sob argumento do desenvolvimento de Armas de Destruição em Massa (FINGUERUT, 2008, p. 67).

A operação americana denominada “liberdade no Iraque” iniciada em 2003, feita com base na acusação de que Saddam Hussein, presidente do Iraque na época, possuía um perigoso arsenal de armas químicas, revelou ao mundo a ameaça da maior potência mundial à soberania das nações.

O ataque de 11 de setembro de 2001 às torres do World Trade Center agravou a situação, tornando-se um marco histórico da ameaça aos direitos humanos nos EUA. Os americanos passaram a mostrar ao mundo que os motivos para alterar os rumos da política interna estavam sendo buscados na política externa. As nações tidas como inimigas dos Estados Unidos tornavam-se também inimigas do mundo, o que demonstrava não apenas o seu poder de polícia sobre as nações, mas, sobretudo, a supremacia global desta potência (FINGUERUT, 2008).

Desse modo, o neoconservadorismo nos Estado Unidos vai se afirmando na estratégia de estabelecimento de uma nova ordem mundial, pela articulação de uma nova relação entre a segurança interna e internacional.

Segundo Finguerut (2008), os americanos tentam impor um novo rumo para a política externa, reforçando ao mesmo tempo o nacionalismo pela possibilidade de transformar o sistema internacional mediante a pressão da força militar. Como potência imbatível, declara a supremacia americana e defende um modelo de democracia que reforça os valores tradicionais da moral cristã.

Conforme o pensamento neoconservador dos Estados Unidos,

A liderança americana deve ser forte, heróica e exemplar, pautada por valores tradicionais, que fazem frente aos valores da contracultura dos anos de 1960, tais como o casamento heterossexual, a família nuclear, a religião protestante e uma política externa internacionalista e forte (FINGUERUT, 2008, p.96).

O neoconservadorismo americano combina tudo isso com a defesa do livre mercado. Com Bush na presidência, sob o argumento de que os pobres teriam de sair da pobreza por meio do esforço pessoal e da mudança de mentalidade, até mesmo o auxílio aos pobres mudou de conotação, passando a ser considerado uma medida que não deveria ser financiada pelo Estado. Nessas condições, o objetivo político seria o fim da dependência estatal o que, segundo seus defensores, acabaria se traduzindo em um bem para eles, devido a chance de se libertar moralmente (STELZER, 2004 apud QUADROS, 2015, p. 61).

Com base nessas ideias, o governo de Bush implementou a reforma no sistema previdenciário norte-americano, incorporando a lógica da responsabilidade individual e da ética do trabalho (ao invés de ofertar pensões aos pobres); criou programas federais de incentivo à abstinência sexual antes do casamento; fomentou a responsabilidade da paternidade e do casamento, com a expectativa de reduzir o número de dependentes do Estado; promoveu o subsídio estatal para suportar as ações sociais de grupos cristãos – os “cheques-educação” – que permitiam aos pais escolherem as escolas em que seus filhos deveriam estudar, esquivando-se do ensino público e abrindo margem à matrícula em escolas confessionais; instituiu a política de “tolerância zero” visando o controle da criminalidade (MAGNET, 2007, p. 109 apud QUADROS, 2015, p. 62).

A força do pensamento conservador se expressa na vitória de Donald Trump em 2016, inaugurando um período em que o neoimperialismo se apresenta de forma ainda mais ostensiva que no governo de Obama. O neoconservadorismo nos EUA reforça um modelo de democracia que assegura as condições para a integração econômica internacional, ao mesmo tempo em que retira a sua legitimidade na defesa dos valores tradicionais americanos e na acusação contra os inimigos, tidos como uma ameaça a cultura. Avança sob a cortina de fumaça da defesa da democracia, imputando a responsabilidade pela crise atual a todo o sistema político e cultural não cristão e contrário aos seus princípios.

Em suma, o neoconservadorismo surge como sombra do passado que se projeta sobre as novas perspectivas, obscurecendo os mais diversos horizontes de expectativas da democracia.

Nas condições do capitalismo periférico, o Brasil não ficou de fora da manifestação deste novo “espírito”. O legado conservador brasileiro se expressa geralmente na crítica contundente contra a corrupção, como se fosse ela e não a desigualdade social a questão central (SOUZA, 2017); na conversão dos problemas políticos em questões de administração ou identificados como um problema cultural (MERCADANTE, 2003); na defesa de um Estado forte (QUADROS, 2015), antidemocrático capaz de conter o avanço das lutas sociais. Também se caracteriza pela referência a um nacionalismo romantizado, formado a partir da ideia de harmonia entre natureza e cultura que marcou a cultura política até a década de 1980, período no qual se iniciou o questionamento das ideias de Sergio Buarque de Holanda e de Gilberto Freire<sup>4</sup>.

No Brasil, o neoconservadorismo surge como reação. A pressão por mudanças na regulamentação das políticas sociais voltadas ao atendimento das demandas de grupos sociais, como negros, indígenas, quilombolas, pessoas com deficiência, pobres, homossexuais, acentuaram a reação conservadora, que tem sobrepujado a narrativa da moralidade à crítica da desigualdade social. Nessa ótica, o principal problema dos brasileiros é a sua conduta inadequada e a crise dos valores morais que ameaçam a família e a propriedade.

O neoconservadorismo que adquiriu clara expressão com o golpe de Estado de 2016 representa a culminância de um processo de articulação política iniciado ainda na década de oitenta, quando seu foco se direcionou ao conjunto das conquistas sociais consagradas na Constituição Federal de 1988. As estratégias empregadas, a despeito de um discurso moralizador, expressam a intenção de violação do seu núcleo – os direitos fundamentais – e de tudo que se define a partir deles.

## Neoconservadorismo no Brasil e a revanche contra a Constituição Federal de 1988

No mundo globalizado, os acontecimentos políticos em determinado país não estão desvinculados dos determinantes estruturais que influenciam a política na sociedade capitalista. Nesse sentido, concentrar a sua interpretação em fatores endógenos ou conjunturais impede a compreensão da conexão entre o particular e o total. Em outras palavras, entender a retomada do conservadorismo no Brasil implica em reconhecer os constrangimentos políticos impostos ao país, que sob comando do capital financeiro,

---

<sup>4</sup> Jessé Souza (2017) destaca a existência de um culturalismo racista conservador presente no discurso da direita e da esquerda no Brasil. A crítica da direita liberal conservadora sobre o patrimonialismo e o populismo, tão reforçada pela mídia como o problema do Brasil, torna-se consensual e se sobrepõe a crítica às desigualdades sociais, que deveria ser central.

levam à restrição do direito de seguridade social, conforme definido na Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, a dívida pública exerce uma pressão sobre o Estado, que vai retirando do orçamento público uma parcela cada vez maior para seu pagamento. Somada a renúncia fiscal de diversas empresas, a seguridade social vai se tornando insustentável, o que deflagra uma crise política, como resultado de uma disputa entre os interesses do capital e a efetivação dos direitos da classe trabalhadora.

O desmonte da seguridade social surge assim como uma estratégia do novo modelo de gestão governamental, que precisa saber como “administrar a crise”. Para tal, se faz a defesa do Estado enxuto, flexível, responsivo aos interesses do mercado, mas que se contrapõe aos direitos constitucionais, posto que a sua consecução requer a implementação de políticas sociais, o que implica em aumento do gasto social.

A crise atual não escapa a análise da correlação entre o regime de produção e o desenvolvimento das políticas sociais. Enquanto o fordismo se tornava um modo de regulação fundamental ao desenvolvimento das políticas de bem-estar social, o desenvolvimento do regime de acumulação flexível (HARVEY, 2001) tem requerido a alteração no modo de gestão da classe trabalhadora, gerando a precarização do contrato de trabalho, a destituição dos direitos trabalhistas e o sucateamento das políticas sociais.

Convém lembrar que enquanto a Europa passava por uma crise do Estado de Bem-Estar Social; no Brasil, buscava-se estabelecer na Constituição Federal de 1988, o direito à seguridade social – uma marca do Estado de Bem-Estar Social – com base em uma proposta de equidade e inclusão social, imprescindíveis ao direito à dignidade da pessoa humana. Neste sentido, estávamos tentando construir o que o novo modelo de gestão governamental pretendia eliminar: um sistema de seguridade social.

Esse foi um dos principais motivos para reação dos políticos neoconservadores, que se organizaram a fim de impedir e até mesmo reverter os direitos sociais definidos na Constituição Federal de 1988.

O neoconservadorismo brasileiro surge em 1986 e 1987, quando na Assembleia Constituinte, foi criado o Centrão, um grupo suprapartidário de centro e de direita, organizado para dar apoio ao presidente José Sarney. Tal grupo era formado por líderes conservadores do Partido da Frente Liberal (PFL), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do Partido Democrático Social (PDS) e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e ainda contava com congressistas do Partido Liberal (PL) e do Partido Democrata Cristão (PDC). Durante a concorrência política para as eleições presidenciais de 1990, a

maior parte desses políticos apoiaram a candidatura de Fernando Collor de Mello para presidência da República.

Com a crise política que marcou o processo de impeachment do Collor, o Centrão foi se esvaziando em decorrência de divergências políticas<sup>5</sup>, mas não chegou a ser encerrado, pois o seu núcleo permaneceu se articulando no poder durante os governos posteriores.

Do conjunto de parlamentares que integravam o Centrão<sup>6</sup>, 32 eram formados por evangélicos conservadores e anticomunistas, com exceção apenas da deputada Benedita da Silva do Partido dos Trabalhadores<sup>7</sup>. A bancada evangélica para compensar a sua desvantagem quantitativa se associou aos ruralistas<sup>8</sup> com o objetivo de embarreirar as propostas em defesa da reforma agrária e dos direitos de seguridade social. Reconhecendo a mobilização em torno dessas pautas, tais bancadas se reuniram e se fortaleceram, ampliando com o tempo o ranço conservador no Congresso Nacional.

Durante a década de 1990, o conservadorismo cresce com o acirramento da crise econômica e o avanço das medidas neoliberais, tomadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). As reformas propostas por Bresser Pereira, no primeiro mandato de FHC, tiveram como primazia a eficiência da máquina administrativa, o que acabou corroendo a seguridade social, impedindo que se tornasse efetivo o princípio da universalidade previsto na Constituição Federal de 1988.

A partir do ano 2000, o conservadorismo se fortalece no Brasil com o agravamento da crise de valorização do capital e a insuficiência da ideologia neoliberal fundada no individualismo possessivo (MACPHERSON, 1979)<sup>9</sup>. Nesse contexto, os direitos sociais são rechaçados, assim como todas as medidas voltadas à redução das desigualdades de classe. Também adquire destaque no Poder Legislativo, a defesa da família patriarcal e dos valores cristãos, como uma justificativa para a oposição às medidas de redução das desigualdades de gênero e de reconhecimento dos direitos de comunidades étnicas.

---

5 Centrão. Verbetes. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-tematico/centrao>.

6 Freitas, Moura e Medeiro (2009), perceberam que o Centrão não formava unidade, e identificaram como membro efetivo deste grupo 151 constituintes que apresentavam disciplina de, no mínimo, 75% (valor próximo da média partidária de disciplina na Assembleia Nacional Constituinte). Concluiu que todos esses eram de direita.

7 Azevedo, Dermi. 13 Constituintes são da Assembleia de Deus. *Jornal Folha de São Paulo*, 10 de julho de 1988.

8 Os ruralistas eram representantes dos interesses da elite agrária que integrou em 1986 a União Democrática Ruralista Nacional (UDR). A UDR possuía 20 deputados e atuou na Frente Parlamentar Agropecuária durante a Assembleia Constituinte com o objetivo de impedir a reforma agrária e combater as ocupações de terra pelos trabalhadores rurais. A organização entrou em declínio em 1992 com o impeachment do presidente Collor, sendo desativada em 1994. Em 1995, a bancada ruralista possuía 117 integrantes do total de 513 deputados. Para conhecimento do assunto, ver Edelcio Vigna. *A bancada ruralista: um grupo de interesse - Brasília*, 2001, 52 p. (Argumento nº 8 INESC).

9 De acordo com Macpherson, o individualismo possessivo toma os indivíduos como proprietários e concebe a sociedade política como um “artifício calculado para a proteção da propriedade e para a manutenção de um ordeiro relacionamento de trocas” (Macpherson, 1979, p. 15).

Reforçando o conservadorismo enraizado no latifúndio e na família patriarcal, o neoconservadorismo no Brasil também se empenha por manter intocadas as relações de exploração no campo. Além disso, acusa os movimentos sociais e os partidos de esquerda (como se todos os políticos de esquerda tivessem uma mesma posição diante dos novos direitos) de ameaçarem “as pessoas de bem”, por defenderem a regulamentação do aborto, das drogas e os direitos de homossexuais, acarretando com isso a destruição das famílias. Conclamam a sociedade para uma cruzada do bem contra o mal, transformando a oposição em inimigos morais e políticos.

Unindo-se a outros políticos da direita, os neoconservadores aumentam a sua força de contestação contra os direitos da mulher, da criança e do adolescente, dos idosos, dos indígenas, dos quilombolas etc. Em resumo, acabam representando a liberação de todos os preconceitos que vão se tornando explícitos na política. Esse radicalismo acentua a insegurança e intensifica os sentimentos de medo e de ódio entre as pessoas, engendrando a polarização na sociedade, obscurecendo as possibilidades de construção de uma ordem plural e democrática.

A mentalidade neoconservadora se expressa claramente contrária aos novos movimentos sociais. A ocupação dos evangélicos na Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Assembleia Legislativa Federal em 2013, presidida pelo pastor Marcos Feliciano, tornou evidente a mancha do neoconservadorismo na política brasileira. Dos 18 deputados que constituíam a Comissão, 12 eram evangélicos. O resultado foi a aprovação de inúmeros projetos contrários aos interesses do movimento gay e o acirramento do embate entre esta comissão e os movimentos de defesa dos direitos humanos.

Nas últimas eleições, o neoconservadorismo se tornou ainda mais forte com aproximação entre a bancada evangélica<sup>10</sup>, a ruralista<sup>11</sup> e a bancada da bala<sup>12</sup>, que se uniram em oposição ao governo da presidente Dilma Roussef do Partido dos Trabalhadores. Essas bancadas formavam 40% dos votos na câmara em 2015.

O impeachment de Dilma Roussef, denunciado como golpe pela maioria dos intelectuais brasileiros, foi a culminância de um processo que resultou na associação entre os neoconservadores com os outros representantes da direita, que derrubou o projeto do Partido dos Trabalhadores.

O neoconservadorismo no Brasil é hoje o resultado de um processo político que cresce com o desemprego em massa e o declínio dos direitos sociais em um contexto de

10 A bancada evangélica nas eleições de 2014 conseguiu alcançar um total de 75 deputados federais e 3 senadores (MARTINS, 2015).

11 Segundo Comparato (2001), a bancada ruralista se constituiu durante a Assembleia nacional Constituinte em 1987 com objetivo de impedir a facilitação da reforma agrária. Nas últimas eleições, conseguiu alcançar 109 deputados federais e 17 Senadores.

12 A Bancada da Bala é formada por integrantes da Frente Parlamentar de Segurança que conseguiu reunir 22 deputados.

hegemonia do capital financeiro. De certo modo, o capital financeiro é que vem se impondo na política, acelerando um processo de deterioração da seguridade social e dos direitos da classe trabalhadora.

Segundo Emir Sader (2012, não paginado), trata-se do “pior tipo de capital, que não produz nem bens, nem empregos, que desestabiliza as economias nacionais, as chantageia com crises especulativas, canaliza recursos para a especulação, desviando-se da produção e da geração de empregos”.

A violência do capital financeiro se expressa no impacto das suas crises. A soberania nacional é limitada pelo seu movimento de atração e fuga. Com isso, governar torna-se quase governar para o mercado financeiro, que impõe a formação de um ambiente atrativo aos investidores.

Contudo, o capital financeiro é autoritário, excludente e capaz de gerar forte instabilidade econômica nacional e global. Não se caracteriza como antes pela função de suporte a indústria, mas tem desempenhado o papel de direção e comando da política econômica.

É sob a hegemonia do capital financeiro que as políticas sociais, sobretudo, a seguridade social, vão sofrendo reformas sucessivas. O objetivo dos ajustes fiscais é tornar compatível o aparato institucional público aos imperativos do mercado, o que implica em degradar a proteção social, destruir os direitos trabalhistas, ampliar o endividamento do Estado.

Nesse contexto, a vigilância ostensiva do Estado sobre a população empobrecida é a sua contrapartida. A violência, o seu *modus operandis*. O cinismo, a sua forma de fazer política. O neoconservadorismo à brasileira serve como base de sustentação para as medidas de cunho neoliberal, porque traz o componente moral como um pilar ideológico. É estratégico na sociedade brasileira que tem na moral cristã um suporte para todos os seus dramas, não sendo, portanto, difícil de se propagar pelas igrejas.

Diferente do neoconservadorismo americano, que combina movimento evangélico, militarização e xenofobia, no Brasil, o inimigo principal dos neoconservadores não é a ameaça estrangeira, mas sobretudo os jovens negros e pobres, moradores de favelas. Aqui, a ameaça é representada pela violência imputada a esses jovens identificados como bandidos, vagabundos. O estigma que sofrem os torna imediatamente suspeitos diante da polícia e da sociedade em geral. Nesse contexto, o discurso autoritário se propaga, fazendo do radicalismo e da força policial e militar a solução para os problemas da segurança pública. O desvio da função militar de defesa do território nacional é uma das



formas de expressão do autoritarismo, que tem lançado mão das forças armadas para exercer a vigilância sobre os lugares onde há concentração de pobreza.

Estrategicamente, o neoconservadorismo se propaga por meio da confusão ideológica e do embuste, que inverte causa e efeito, de tal modo que acaba por acusar os pobres pela desigualdade social, os jovens pelos crimes, reforçando assim os estigmas que os defensores da democracia tanto se empenharam em combater.

O neoconservadorismo à brasileira se propaga pelas redes sociais. Aí os neoconservadores se reúnem e se reforçam. Reproduzindo o discurso midiático, propagam a defesa da segurança pública, reclamam o aumento do rigor na legislação penal e o policiamento ostensivo, e falam como se as medidas de “tolerância zero” pudessem resolver a crise estrutural. Em suma, é da defesa da repressão ao mais fracos que os neoconservadores tiram a sua força.

Considerando que trata de discurso de fácil assimilação, o neoconservadorismo se difunde pelas instituições de um modo geral. O movimento “Escola Sem Partido” expressa a o neoconservadorismo na educação, que conta com o apoio de setores da classe média. Na arte, chegou-se ao ponto de exigir a censura e de cometer flagrantemente abusos contra os direitos civis. Nessa fachada do discurso moralizador, o neoconservadorismo não demora a se converter no autoritarismo e na intolerância que os têm acompanhado.

Em resumo, o neoconservadorismo segue minando a democracia, polarizando à sociedade. Vem mostrando que nos momentos de grave crise econômica, a repressão severa contra a classe trabalhadora é a resposta de um Estado, que vai perdendo todo o colorido de um horizonte democrático.

## Referência Bibliográfica:

**BURKE, Edmund.** *Reflexões sobre a revolução na França.* Tradução José Miguel Nanni Soares. São Paulo: Edipro, 2014.

**COMPARATO, Bruno Konder.** *A Ação Política do MST.* *Revista São Paulo em Perspectiva*, 15(4) 2001.

**COUTINHO, João Pereira.** *As ideias conservadoras: explicadas a revolucionários e reacionários.* São Paulo: Três Estrelas, 2014

**FINGUERUT, Ariel.** *A influência do pensamento neoconservador na política externa de George W. Bush.* *Dissertação de Mestrado (Dissertação em Sociologia).* Unesp de Araraquara. São Paulo, 2008.

**HABERMAS, Jürgen.** *The Knew Conservantism-Cultural Criticism and the Historian's Debate.* Cambridge: The MIT Press, 1994.

**HARVEY, David.** *A Condição Pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.* São Paulo: Loyola, 2001.

**HUNTINGTON, Samuel.** *O choque das civilizações e a recomposição da nova ordem mundial.* Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

**MACPHERSON, C. B.** *A teoria política do individualismo possessivo. De Hobbes a Locke.* São Paulo: Paz e Terra, 1979.

**MARTINS, Rodrigo.** *A Bancada BBB domina o Congresso.* Revista Carta, 14/04/2015. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/revista/844/bbb-no-congresso-1092.html>

**MERCADANTE, Paulo.** *Consciência conservadora no Brasil.* 3ªed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

**OAKESHOTT, Michael Joseph.** *Ser conservador.* Lisboa Editora: Gabinete de Estudos Gonçalo Begonha, 2012.

**RIFKIN, Jeremy.** *O fim dos Empregos: o declínio inevitável dos níveis de emprego e a redução da força global de trabalho.* São Paulo: Makron Books, 1996.

**ROSANVALLON, Pierre.** *A nova questão social: repensando o Estado Providência.* Trad. de Sérgio Bath. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

**QUADROS, Marcos Paulo dos Reis.** *Conservadorismo à brasileira: sociedade e elites políticas na contemporaneidade. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências Sociais da PUC. Porto Alegre, 2015.*

**SADER, Emir.** *Quebrar a Hegemonia do Capital Financeiro.* Carta Maior, 2012. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Blog/Blog-do-Emir/Quebrar-a-hegemonia-do-capital-financeiro/2/27087>.

**SCHMITT, Carl.** *O Conceito do Político. Teoria do Partisan.* Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2008.

**SOUZA, Jamerson Murillo Anunciação.** *Edmund Burke e a gênese conservadorismo.* Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 126, p. 360-377, maio/ago. 2016.

**SOUZA, Jessé.** *A Elite do Atraso: da escravidão à Lava-Jato.* Rio de Janeiro: Leya, 2017.

**TOCQUEVILLE, Alexis.** *A democracia na América : leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático.* 2ª ed. - São Paulo: Martins Fontes, 2005 - (Paidéia).

# POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO NA ATUALIDADE COMO DESDOBRAMENTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LDB

André Lázaro<sup>13</sup>

## O direito à educação e sua base normativa

A educação brasileira encontra na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 determinações legais que a instituem como direito de todos e todas para o desenvolvimento da pessoa, o exercício da cidadania e a preparação para o trabalho. A educação escolar será ministrada segundo os princípios da liberdade, igualdade, pluralismo, obedecendo a padrões de qualidade e levando em conta a diversidade etnicorracial do país.

O direito à educação tem sido ampliado desde a Constituição de 1988 e hoje a frequência à escola é obrigatória para a população de 4 a 17 anos, sendo direito público subjetivo que todas as pessoas concluam a educação básica (até o ensino médio) em qualquer idade, por meio da oferta gratuita pelo Estado. Consta também o atendimento à população de 0 a 3 anos, o direito de pessoas com deficiência ao acesso à rede pública de ensino, em classes regulares, e que estão garantidos na Constituição Federal, Parágrafo 2º do artigo 210, aos povos indígenas a “utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem”.

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 estabelece um conjunto de metas e estratégias que dão forma às promessas da Constituição Federal e às orientações expressas na LDB. O país conta, portanto, com amparo normativo para que a cidadania exija de municípios, estados e da União as condições do exercício desse direito, assim como demande à própria sociedade empenho para destinar recursos e apoiar condições institucionais que garantam educação de qualidade com equidade e inclusão.

A qualidade diz respeito a um conjunto de insumos, processos e resultados de aprendizagem, enquanto a equidade expressa que haverá formas de superar desigualdades para que fatores extrínsecos à escola não sejam obstáculos à trajetória dos estudantes, que serão todos incluídos no sistema escolar, conforme Inciso IV do artigo 3º da Constituição Federal, “sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, inclusive orientação sexual.

<sup>13</sup> Professor associado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Diretor da Fundação Santillana. Pesquisador da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais - FLACSO Brasil.

O PNE foi pensado como um compromisso que atravessa governos e assegura que há objetivos da nação brasileira que se sobrepõem à rotatividade política própria das democracias. As eleições de 2018 definem os grupos de representantes que estarão ocupando os cargos legislativos e executivos do país quando, em 2022, o Brasil completará 200 anos da Proclamação da Independência.

Em tempos de globalização acelerada, que sentido terá a educação face aos desafios da independência?

## Educação e Independência

O processo da independência brasileira no século XIX foi convulsionado e se estendeu além da data celebrada. A separação do Reino do Brasil do de Portugal era necessária para que a nação em formação buscasse um caminho próprio para seu desenvolvimento. A Coroa portuguesa retardara o quanto fora possível a introdução da educação superior e da imprensa livre nas terras brasileiras, o que só veio a ocorrer com a vinda da família real em 1808 e ainda assim de forma tímida, quando comparada ao processo das colônias espanholas na região.

Após a independência, a Constituição de 1824 propõe a “educação primária gratuita para todos os cidadãos” e em 15 de outubro de 1827 é publicada a primeira lei geral do ensino no país, razão pela qual ainda hoje se comemora a data como o dia do professor. Esta lei descentraliza o ensino para as províncias, determina que os professores invistam a remuneração em seu aperfeiçoamento, estabelece o conteúdo a ser ensinado e aceita o acesso das meninas, desde que excluídas “das noções de geometria e limitando a instrução da arithmetica só as suas quatro operações<sup>14</sup>” .

Relatórios decorrentes de visitas às províncias realizadas entre 1831 e 1836 atestam que os progressos eram poucos e os resultados frágeis. O fracasso era atribuído ao despreparo dos docentes, preguiça dos estudantes e complexidade dos conhecimentos. Mas os relatórios também reconhecem: os salários eram baixos, os investimentos insuficientes, os métodos inadequados. Como a norma estabelecia o direito de cidadãos brasileiros, a população escravizada estava excluída do acesso à educação formal. A reforma realizada em 1854 mantinha a exclusão de cativos, embora tenha estabelecido a educação obrigatória e gratuita para crianças a partir dos 7 anos de idade.

O primeiro censo demográfico brasileiro foi realizado em 1872 e registra quase 10 milhões de pessoas, sendo 38% pardos, 38% brancos, 20% negros, além de 4% indígenas. Escravos compunham quase 16% da população recenseada. Alfabetizados eram 23%

14 BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827. In: [http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer\\_fontes/acer\\_histedu/lei%2015-10-1827.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_fontes/acer_histedu/lei%2015-10-1827.pdf).

dos homens e 13% das mulheres. Havia, em baixas proporções, escravos e escravas alfabetizados (PAIVA, 2012). Relatório de inspetores de ensino datados de 1877 informam o receio de professores de ter na mesma sala estudantes brancos e “negrinhos que por ahi andão, filhos de Africanos Livres que matriculão-se mas não freqüentam a escola com assiduidade”, e para evitar a convivência, o relatório recomenda “escolas a parte” (SANTOS, 2008).

O medo de a sociedade “branca” ser contaminada pela convivência com pessoas negras, mesmo crianças filhas de libertos, persiste muito além da abolição em 1888 e contagia o século XX. O sistema educacional brasileiro foi se constituindo pela exclusão da população negra, das populações do campo, dos pobres e também das mulheres, que até 1827, raras as exceções, não eram admitidas em estabelecimentos educativos, salvo em conventos para onde eram enviadas por seus pais, irmãos e maridos, em geral para evitar a divisão da herança.

Entre o início da vida soberana do novo Império do Brasil e os desafios atuais da globalização, o direito à educação avançou imensamente, sem, no entanto, superar alguns traços de origem. São características ainda presentes a descentralização, nem sempre acompanhada dos meios e condições para seu sucesso, a exclusão da população pobre, que persiste de outras formas; as restrições ao acesso da população negra à educação, que mudam de nível, mas não de natureza; os investimentos insuficientes; a remuneração insatisfatória; métodos obsoletos.

O peso dessas características da educação brasileira agravam-se no cenário da globalização do século XXI. Se é possível ler a independência brasileira de 1822 como parte da geopolítica da época, considerando a pressão inglesa e a fragilidade da coroa portuguesa, os desafios das nações na atual transição histórica exigem que a educação tenha um lugar específico nas políticas nacionais. Já se disse que a globalização tende a fazer desaparecer os limites entre as nações e a enfraquecer o papel do Estado no atendimento às demandas sociais e na oferta de serviços. Esses pressupostos têm sido questionados pelos fatos decorrentes da crise financeira de 2008/2009. Quando os grandes bancos americanos e europeus deram sinais de esgotamento, foram os bancos centrais que irrigaram os cofres privados com fundos públicos para garantir a sobrevivência do combalido sistema financeiro.

Nesta segunda década do século, após eleições presidenciais em diversos países, foram os apelos nacionalistas que reergueram barreiras e impulsionaram muros nas fronteiras para recusar migrantes e refugiados.

Em todas as situações, porém, não faltam vozes para afirmar que a independência dos países, o pouco de soberania que podem preservar, dependerá fortemente de suas capacidades de inovação e de ter uma população amplamente educada para atravessar o período em que a economia está sofrendo os impactos da transformação tecnológica e caminhamos para uma sociedade de trabalhadores sem trabalho (ARENDR, 1981).

Que educação pode preparar populações como a brasileira para cruzar essas fases de incerteza?

## O Plano Nacional de Educação e desafios globais

A resposta brasileira ao desafio da educação do século XXI tem sido formular Planos decenais de modo a articular esforços e concentrar atenção em metas e estratégias que garantam o acesso de sua população a níveis cada vez mais elevados e inclusivos de educação de qualidade. Na verdade, desde os anos 1920-1930 a ideia de um Plano Nacional de Educação (PNE) motivava educadores. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) já clamava por um documento com essas características, mas foi somente nos anos 60 que a proposta ganha forma, em atendimento à orientação da primeira Lei de Diretrizes e Bases, datada de 1961. No entanto, o golpe de 1964, que instituiu a Ditadura civil-militar por 21 anos, sufocou os esforços de implementação das ideias contidas no Plano, perseguiu professores e estudantes, banuiu intelectuais, reprimiu movimentos sociais, prendeu, torturou e matou muitos dos que resistiram ao regime. É apenas após a constituinte de 1988 que se articula a elaboração de um novo Plano de Educação.

No regime democrático, o PNE surge da tensão entre a proposta elaborada pela sociedade civil e outra com origem no governo. A fusão dos projetos resultou na lei 10.172, de janeiro de 2001, que aprova o I Plano Nacional de Educação 2001-2010, e recebe o veto da presidência da República no item do financiamento. Havia diagnóstico, metas, estratégias, mas não a garantia de recursos para atender às demandas educacionais. O balanço do Plano 2001-2010 é frustrante. No entanto, ele trouxe à tona diagnósticos e metas que não podiam mais ser ignorados.

Em 2010, após a Conferência Nacional de Educação, o governo do Presidente Lula enviou ao Congresso Nacional o novo Plano Nacional de Educação, que tramitou por quatro anos, recebendo número recorde de contribuições dos cidadãos.

O novo PNE, finalmente aprovado em 2014 com vigência até 2024 (Lei 13.005, de 25 de junho de 2014), surge como resultante de um conjunto de tensões que mobilizaram

diferentes segmentos da sociedade civil. A participação se deu tanto pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que reúne mais de 200 entidades do campo educacional, como pelo Movimento Todos pela Educação, que agrega expressivo número de empresas, bancos, estudiosos e empresários, além de movimentos do campo, indígenas, movimento negro e grupos LGBT<sup>15</sup>.

Em que pesem diferenças de origem e visão política, essas amplas expressões da sociedade brasileira convergem para afirmar a necessidade de uma educação pública, laica, de qualidade, com equidade e inclusão, apesar do ataque de forças conservadoras, associadas a grupos religiosos que buscaram vetar a discussão contemporânea das questões de gênero e orientação sexual. Essa virulenta iniciativa teve repercussão na elaboração dos planos municipais e estaduais que igualmente se curvaram à imposição autoritária e retrógrada.

Se há divergências expressivas quanto às estratégias, as 20 metas representam síntese da visão sobre a responsabilidade do Estado brasileiro e o lugar que a Educação deve ocupar na agenda nacional. O PNE 2014-2024, além de estabelecer metas para cada nível de ensino, destaca a formação e valorização dos profissionais da educação, a gestão democrática e recursos para o financiamento do Plano. Institui o Fórum Nacional de Educação, responsável pelo monitoramento do PNE e pela convocação das Conferências Nacionais da área. O Plano propõe, no seu artigo 13, também a instituição do Sistema Nacional de Educação com a finalidade de promover a “articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”.

O PNE 2014-2024 é o documento nacional que traduz e expressa a afinidade dos educadores do país com iniciativas internacionais, como a “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, aprovada por 193 estados-membros integrantes da ONU em setembro de 2015. A agenda consta de 17 objetivos, sendo o Objetivo 4 dedicado à educação: “Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”. Ainda em 2015, sob a coordenação da UNESCO, foi aprovada a “Declaração de Incheon e o Marco de Ação da Educação”, documentos que têm por objetivo traçar diretrizes concretas para o alcance do Objetivo 4 do Desenvolvimento Sustentável.

A referência a esses documentos internacionais demonstra como o PNE 2014-2024 está sintonizado com os desafios identificados globalmente. Por outro lado, essa afinidade revela que a globalização impõe iniciativas de projetos que devem preservar

---

15 Abreviação dos grupos: Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros.

graus de autonomia de suas políticas na perspectiva de enfrentar as pressões exercidas sobre nações periféricas como o Brasil. Sem uma concepção própria do sentido da educação nesta etapa histórica, as forças do mercado globalizado assumem a condução das políticas educacionais e as reduzem a garantias de lucros e rendimentos, em detrimento de seu valor estratégico e sua pertinência. Elaborar e implantar um Plano é, portanto, definir um campo de disputa entre forças sociais e políticas em que a resultante deve ter em vista a preparação da população para lidar com as incertezas da travessia.

As recomendações contidas no Marco de Ação da Educação 2030 são coerentes com o desenho institucional que o PNE havia proposto. O documento internacional destaca:

Os governos têm a responsabilidade principal de cumprir com o direito à educação e desempenham um papel central como guardiões do gerenciamento e do financiamento eficiente, equitativo e eficaz da educação pública. (...) Ao longo dos 15 anos até 2030, espera-se que a democratização do processo de tomada de decisões aumente e que as vozes e as prioridades dos cidadãos sejam refletidas no desenvolvimento e na implementação de políticas educacionais em todos os níveis (UNESCO, 2016, p. 27).

A lei 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação, tem a mesma compreensão: instituiu o Fórum Nacional e as Conferências Nacionais como instâncias de democratização. Propõe a criação do Sistema Nacional como forma de governança entre os sistemas municipais, estaduais e federal de educação e projeta na meta 20 o comprometimento progressivo de percentuais do PIB<sup>16</sup>. Desse modo, antes de ser um amontoado de números e desejos, o PNE foi aprovado na perspectiva de garantir que o país, que vai comemorar 200 anos de independência em 2022, tenha razões para festejar a superação das heranças coloniais em que ainda tropeça cotidianamente e que amarram seu futuro ao peso de um passado escravocrata.

Não se trata, portanto, de ler o PNE como uma submissão a dirigismos internacionais, antes reconhecê-lo como uma resposta, nas condições brasileiras, aos mesmos desafios que globalmente afetam a educação e comprometem seu potencial de emancipação.

---

16 Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.



## Indicadores da educação no Estado do Rio de Janeiro

Em 2018 o estado do Rio de Janeiro ainda não conta com seu Plano Estadual de Educação aprovado. O plano existente foi concluído em 2009 e desde então o processo de adaptação ao novo PNE não teve o desfecho necessário. A crise política que o estado do Rio de Janeiro atravessa tem impactado todos os aspectos da vida fluminense, inclusive o cumprimento do dispositivo legal que determina que estados e municípios concluam sua legislação no prazo de um ano após a aprovação do PNE<sup>17</sup>.

Os indicadores educacionais do estado do Rio de Janeiro e aqueles relativos aos municípios fluminenses são motivo de preocupação. Embora tenha se ampliado o atendimento, na maioria desses indicadores o estado tem resultados abaixo da média da região Sudeste e, em alguns casos, abaixo da média nacional.

A educação é mais do que o que se pode medir. No entanto, certas medidas são fundamentais para verificar tanto níveis de aprendizagem como também a equidade dos resultados. Se restringirmos a análise do direito à educação a indicadores objetivos e mensuráveis, é preciso avaliar ao menos os aspectos de atendimento por faixa etária, fluxo escolar e conclusão de ciclos, aprendizagem e formação do corpo docente.

As tabelas a seguir apresentam alguns desses indicadores comparando dados do estado do Rio de Janeiro, aos da região Sudeste e do Brasil.

**Tabela 1: Taxas de atendimento por faixa etária: proporção de frequência à escola (ou creche) – estado do Rio de Janeiro, região Sudeste e Brasil (2015)**

| Faixa etária             | Estado do Rio de Janeiro | Região Sudeste | Brasil |
|--------------------------|--------------------------|----------------|--------|
| 0 a 3 anos               | 33,2                     | 37,9           | 30,4   |
| 4 e 5 anos               | 93,2                     | 93             | 90,5   |
| 6 a 14 anos              | 97,7                     | 98,3           | 97,7   |
| 15 a 17 anos ( líquida ) | 61,4                     | 71,5           | 62,7   |
| 18 a 24 anos ( líquida ) | 17,6                     | 19,5           | 18,1   |

Fonte: Anuário 2017

17 Art. 8º: Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 ano contado da publicação desta Lei.

Observa-se que, excetuando a faixa etária de 4 e 5 anos, em todas as demais os indicadores do estado do Rio de Janeiro são inferiores à média da região Sudeste. Com relação à média brasileira, entre 5 indicadores, há dois superiores, um igual e dois outros em que o estado tem resultados inferiores, exatamente os de frequência líquida de jovens de 15 a 17, relativa ao ensino médio, e na faixa seguinte, a equivalente ao nível superior.

A baixa proporção de estudantes que frequentam o nível superior na faixa etária adequada (18 a 24 anos) alerta para os processos de exclusão na educação básica. E ainda surpreendente o fato de o estado contar com 4 universidades federais, 3 universidades estaduais, 2 institutos federais e um CEFET, além de inúmeras instituições privadas e, mesmo assim, registrar uma taxa líquida inferior à média brasileira. Por outro lado, é no estado que está a maior proporção de mestres e doutores na educação superior (82,2%), maior que a média do Sudeste (77,9%) e a do Brasil (76,3%).

**Tabela 2: Fluxo escolar: proporção de pessoas com o nível de ensino concluído no estado do Rio de Janeiro, região Sudeste e Brasil (2015)**

| <b>Idade e Série Concluída</b> | <b>Rio de Janeiro</b> | <b>Região Sudeste</b> | <b>Brasil</b> |
|--------------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------|
| <b>EF aos 16 anos</b>          | <b>73,1</b>           | <b>83,5</b>           | <b>76</b>     |
| <b>EM aos 19 anos</b>          | <b>53,7</b>           | <b>65,8</b>           | <b>58,5</b>   |

Fonte: De olho nas metas 2015-16.

A idade de conclusão por etapa permite verificar o fluxo escolar. O Brasil praticamente universalizou o acesso ao ensino fundamental de nove anos, porém as taxas de conclusão por etapa ainda estão baixas. Embora as taxas de atendimento sejam elevadas por faixa etária, o fluxo é irregular o que afeta a proporção de estudantes que concluem os níveis básicos de ensino. Os dados relativos ao fluxo escolar também expressam defasagem do estado do Rio de Janeiro com relação à região Sudeste e à média brasileira, tanto para a conclusão do ensino fundamental quanto do médio.

**Tabela 3: Indicadores de aprendizagem: resultados do IDEB 2015 por etapa e nível - estado do Rio de Janeiro, região Sudeste e Brasil**

| <b>IDEB segundo níveis de ensino</b> | <b>Rio de Janeiro</b> | <b>Região Sudeste</b> | <b>Brasil</b> |
|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------|
| Anos Iniciais                        | 5,5                   | 6,1                   | 5,5           |
| Anos Finais                          | 4,4                   | 4,8                   | 4,5           |
| Ensino Médio                         | 4,0                   | 3,9                   | 3,7           |

Fonte: Anuário, 2017.

Destaca-se aqui o bom resultado dos estudantes de ensino médio do estado, superior às médias regional e nacional. No entanto, a taxa líquida do Rio é de apenas 61,4%, inferior às da região e do país, o que pode indicar algum processo de exclusão dos estudantes que apresentam dificuldades de aprendizagem no percurso escolar. Nos demais níveis, os resultados dos estudantes fluminenses são inferiores à média regional e, no máximo, se equiparam à média nacional.

Uma vez que a educação é ofertada tanto pelo estado quanto pelos municípios, é preciso conhecer alguns indicadores dos municípios fluminenses. Será apresentado apenas o alcance das metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>18</sup>, com respeito à aprendizagem e fluxo.

**Tabela 4: Proporção de municípios com relação ao alcance (sim ou não) das metas do IDEB 2015 pela rede pública no estado do Rio de Janeiro, região Sudeste e Brasil**

| <b>Níveis de ensino</b> | <b>Rio de Janeiro</b> |       | <b>Região Sudeste<sup>19</sup></b> |       | <b>Brasil</b> |       |
|-------------------------|-----------------------|-------|------------------------------------|-------|---------------|-------|
|                         | sim                   | não   | sim                                | não   | sim           | não   |
| Anos Iniciais           | 35,9%                 | 64,1% | 80%                                | 16,4% | 72,4%         | 23,1% |
| Anos Finais             | 5,4%                  | 94,6% | 31,9%                              | 66,8% | 27%           | 67,2% |

Fonte: Anuário 2017

18 O indicador é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho na Prova Brasil, que é aplicada a cada dois anos nas turmas de 5º ano, que concluem os anos iniciais, e nas do 9º ano, o final do ensino fundamental.

19 Tanto na região Sudeste como no Brasil o total não completa 100%, pois há municípios cujos resultados não foram divulgados.

Surpreende a elevada proporção de municípios que não alcançaram as metas do IDEB nos anos iniciais e nos anos finais do estado do Rio de Janeiro. O comportamento das etapas é distinto, pois os anos iniciais, excetuando o Rio, apresenta resultados melhores tanto na região Sudeste como no Brasil.

Os anos finais, por sua vez, têm indicadores ruins tanto no estado, como na região e no país. No entanto, o conjunto de resultados de aprendizagem nos municípios do Rio de Janeiro deve acender um sinal de alerta. Uma vez que o ensino fundamental é responsabilidade compartilhada entre o estado e os municípios, é preciso verificar se há de fato um regime de colaboração entre ambos para somar esforços e conhecimento na superação desses baixos indicadores. Eles expressam que, entre outras questões relevantes, crianças e adolescentes do estado estão sendo privados de aprendizagens fundamentais para sua formação intelectual e cidadã.

Infelizmente, o estado que já abrigou a antiga capital da República não logrou garantir aprendizagem em níveis satisfatórios para a população escolar na grande maioria dos municípios.

**Tabela 5: Percentagem de professores da Educação Básica por escolaridade**

| <b>Nível de formação docente</b> | <b>Rio de Janeiro</b> | <b>Região Sudeste</b> | <b>Brasil</b> |
|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------|
| Ensino médio/normal/magistério   | 26,3%                 | 13,6%                 | 18,4%         |
| Nível Superior                   | 69,7%                 | 83,3%                 | 76,4%         |

Fonte: Anuário, 2017

A legislação recomenda que docentes de educação básica sejam formados no nível superior e que tenham o curso de licenciatura. A elevada proporção de docentes no estado do Rio de Janeiro com formação em nível médio é uma indicação da baixa qualificação e seria necessário avaliar o impacto dessa insuficiência nos resultados de aprendizagem também inferiores às médias regional e nacional.

É preciso considerar também o atendimento das populações do campo, comunidades quilombola e povos indígenas que vivem no estado do Rio. A ausência de dados detalhados sobre o exercício do direito à educação desses grupos já alerta para a

necessidade de dar maior atenção e garantir as especificidades das práticas pedagógicas que esses grupos demandam.

O processo de fechamento de escolas da rede estadual tem impacto de restringir mais de 90 mil matrículas, segundo dados divulgados recentemente (THUSWOHL, 2017). No período 2008 a 2010, 47% dos municípios do Rio de Janeiro fecharam escolas rurais, contra 13% que abriram escolas. Em 11% deles não há escolas rurais (CORDEIRO, 2013).

Segundo dados do Museu Afrodigital da UERJ, há 29 comunidades quilombolas reconhecidas pela Fundação Palmares no estado do Rio de Janeiro<sup>20</sup>. O Conselho Nacional de Educação deliberou, pela Resolução CNE/CEB n. 8 de 2012, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica. Resta acompanhar sua implantação nas comunidades do estado.

Ainda que as questões do campo, de indígenas e quilombolas sejam da mesma natureza dos demais indicadores apresentados, este artigo, por falta de dados consistentes, limita-se a comentar as tabelas acima apresentadas. Os cinco indicadores informam aspectos do direito à educação e dimensões da qualidade, entendida aqui também como inclusão e equidade.

A leitura dos números e a comparação com as médias regionais e nacionais permitem identificar que o estado do Rio de Janeiro sofre de um déficit educacional que certamente será mais expressivo se os dados forem desagregados nos critérios de renda, raça/cor, rural/urbano, gênero, por exemplo. Mesmo o critério urbano deve levar em conta as imensas desigualdades de condições econômicas e sociais que marcam a ocupação das cidades, em especial a cidade do Rio de Janeiro que concentra quase 40% dos 16,6 milhões de habitantes do estado.

A fragilidade educacional do estado compromete o presente e seu futuro. Embora os dados aqui comentados digam respeito a 2015, nada indica que a situação tenha melhorado no período. Vale lembrar que nos anos seguintes aprofundou-se a crise financeira e política; importantes integrantes do poder legislativo e do executivo foram processados, alguns permanecem presos; a falta de recursos afetou os serviços mantidos pelo estado, como educação, saúde, segurança, atendimento social, espaços culturais e bibliotecas. Excetuando as esferas jurídica e legislativa, que mantiveram a regularidade de suas remunerações e o funcionamento de suas atividades, todos os serviços sob a responsabilidade do poder executivo foram duramente afetados.

É possível, portanto, que neste novo cenário, indicadores atualizados tragam números ainda mais preocupantes sobre a educação do estado.

20 <http://www.museuafro.uerj.br/?work=quilombos>

## Desafios para a educação

O estado do Rio de Janeiro é um exemplo de como a dependência de processos globais gera impactos imprevistos na economia e na vida cotidiana. Assentada sobre importantes reservas de petróleo, a economia fluminense passou a viver a montanha russa da flutuação internacional dos preços e a sofrer os efeitos de decisões políticas nefastas, como medidas de desoneração fiscal exorbitantes, perda de protagonismo no cenário político nacional associado a esquemas de corrupção que se ramificaram até mesmo nas instâncias responsáveis pela fiscalização das contas públicas.

Quando se registra a proximidade dos 200 anos da independência, não se trata mais de ignorar os inevitáveis e intensos vínculos que hoje unem os países do mundo globalizado. A independência pela qual o Brasil ainda precisa lutar é, em primeiro lugar, das heranças coloniais e escravocratas que naturalizam desigualdades e exclusões.

Superar a presença desse passado impõe que a vitalidade da resistência do povo fluminense, expressa por exemplo em sua potência e criatividade cultural, fecunde também a educação e a política, criando alternativas para a inclusão produtiva e a participação ativa na cidadania.

Os acontecimentos políticos recentes, que culminaram na deposição da Presidenta Dilma Rousseff<sup>21</sup>, geraram desdobramentos de forte impacto na vida da população brasileira e, em especial, nas políticas de educação.

O governo que se apossou do poder executivo, com apoio do legislativo, beneplácito do poder judiciário e apoio de setores tradicionais da mídia e do empresariado, tem tomado decisões que contrariam frontalmente as orientações do Plano Nacional de Educação.

Houve mudanças na composição do Conselho Nacional de Educação, ruptura com o Fórum Nacional de Educação, imposição por medida provisória de uma reforma do ensino médio danosa, além de severo corte nos recursos públicos federais destinados ao incremento das políticas educacionais.

Se o PNE previa o investimento de 7% do PIB até o quinto ano de vigência do Plano, a emenda constitucional 95/2016 restringe por 20 anos os recursos orçamentários da União, que serão reajustados pela inflação do ano anterior. Não haverá recursos novos para a educação, segundo a emenda constitucional 95. Esse fato impõe restrições a todas as metas do PNE, em primeiro lugar aquelas que previam a universalização do atendimento na faixa etária de 4 a 17 anos.

---

21 A conceitualização dos acontecimentos de 2016 gera polêmica e a versão de que houve de fato um golpe de estado tem se consolidado com base em diversas análises. Universidades brasileiras e de outros países oferecem cursos sobre o golpe de 2016, e há muitos deles disponíveis no YouTube.

Não só o estado do Rio de Janeiro, como vimos na tabela 1, precisa ampliar a cobertura educacional. No Brasil são quase 3 milhões de crianças e jovens que estão fora da escola nesta faixa etária obrigatória.

Enfrentar os desafios da globalização impõe educação de qualidade com equidade e inclusão. A frase resume o consenso global: educação, como bem comum, diz respeito à elevação do nível de escolaridade de toda a população, e não apenas daqueles que podem arcar com a privatização do ensino. De nada adianta a elevação da escolaridade se a ela não corresponder a equidade na aprendizagem, ou seja, a redução e superação das diferenças que ainda hoje distinguem os resultados dos estudantes de acordo com o nível socioeconômico de suas famílias e das escolas que frequentam.

Do mesmo modo, resultados expressivos obtidos à custa da exclusão de estudantes são um embuste frente ao fato de ser a educação um bem comum.

A comunidade estudantil tem adotado posição ativa no enfrentamento das mudanças que governos neoliberais buscam impor à organização e funcionamento dos sistemas de ensino. O projeto de reorganização da rede escolar paulista em 2015 enfrentou dura e persistente resistência dos estudantes secundaristas, que lograram deter as iniciativas governamentais. Logo depois em Goiás, mais tarde no Rio de Janeiro, em diversos estados, por razões similares, os estudantes assumiram o protagonismo na defesa de sua escola.

Ainda que não seja claro um projeto de educação, e nem haveria razão de ser, ficou evidente que os estudantes sabem a escola que querem: um espaço de diálogo, de convivência com diferenças de todas as ordens, lugar para a cultura e o respeito.

Quando o Governo Federal emitiu a medida provisória 746/2016 que reformula o ensino médio, novamente o movimento estudantil secundarista, e desta vez em âmbito nacional, ocupou escolas, realizou manifestações nas ruas, pressionou o Congresso para a rejeição da medida. Nada impediu, no entanto, a transformação da MP na lei 13.415/2017, que continua sendo contestada por estudantes, professores e especialistas, a despeito da reconhecida necessidade de reforma na atual estrutura do ensino médio.

Recentemente integrantes do próprio Conselho Nacional de Educação reivindicaram a revogação da lei e a retomada do debate sobre o ensino médio de que a juventude brasileira necessita.

## Perspectivas

Seria equivocado concluir essas reflexões ignorando a gravidade dos fatos apresentados e a incerteza que traz a conjuntura política, econômica e social brasileira. O país está mais pobre do que há poucos anos, mais fragmentado em seus ideários, mais ignorante quando parcelas da população entoam o fúnebre apelo a intervenção militar.

A educação em particular sofre pela irresponsabilidade do governo do estado do Rio de Janeiro que submeteu as Universidades Públicas Estaduais a um processo de degradação e arrocho financeiro jamais visto. Foi o compromisso das comunidades acadêmicas e a solidariedade nacional e internacional que alimentaram a resistência e permitiram que, mesmo após um longo período sem recursos, sem salários e bolsas, essas instituições mantivessem seu funcionamento, suportando expressivas carências materiais (MARCEL, 2017).

Não há solução simples quando a política está criminalizada, e não apenas os políticos que cometeram crimes.

A captura do sistema político por grupos de interesse e a sucessão de gerações à frente desse sistema são fatos que adicionam obstáculos para que o país e o estado do Rio de Janeiro superem a crise profunda em que submergiram.

Soma-se a isso a militarização do crime, em crescente associação entre o tráfico de drogas e as milícias, ambos agindo sob proteção de setores do estado que buscam alcançar dividendos eleitorais com a reciprocidade do apoio.

A pregação religiosa transcende as questões espirituais para imiscuir-se, com intenções nem sempre legítimas, nos processos políticos da cidadania, retomando a contaminação do estado pela crença, o que resulta em práticas legitimadas de intolerância, perseguição e violência religiosa. As populações que praticam religiões de matriz africana sofrem distintas formas de agressão sem que os poderes públicos demonstrem condições e expressem vontade de fazer cessar essas práticas violentas.

Soma-se a esse quadro desolador a ascensão de segmentos fascistas e pregações de ódio, como a professada pelo movimento “escola sem partido”, que pretende criminalizar os professores e suprimir o debate em sala de aula para calar a educação crítica (FRIGOTTO, 2017). O movimento de caráter fascista realiza exatamente o que condena: torna a educação partidária ao adotar o ponto de vista expressos pelas representações políticas de segmentos religiosos e setores conservadores. Pretende que nada seja dito sobre um país de injustiças persistentes, que o silêncio recubra as violências de gênero e que a cumplicidade ignore a brutalidade contra a população LGBT.



Qualquer divergência é rotulada de “comunista” e a organização desse movimento fascista nas redes sociais é prontamente mobilizada para atacar, ofender, detratar e difamar pessoas e organizações que questionam seus princípios, objetivos e métodos.

A crise política e econômica mergulhou o estado do Rio de Janeiro em profundo desencanto com sua própria capacidade de reagir e superar as condições que nos levaram a esse ponto. Sejam quais forem os caminhos, há algumas certezas. A primeira é que sem participação e ação política não há alternativas.

A segunda certeza vem do exemplo dado pelas Universidades Estaduais: o compromisso institucional é fundamental para enfrentar momentos de perda de referências e insuficiência de recursos. As Universidades estaduais mantiveram uma atitude de respeito às suas funções institucionais e lograram atravessar momentos dos mais duros em suas histórias e, mesmo nessas condições, permaneceram abertas a maior parte do tempo, a despeito do desfinanciamento e da supressão de salários e bolsas.

A terceira certeza é de que a crise será superada e é desde já que precisamos trabalhar com vistas a essa superação. Assim, cabe às instituições educacionais, escolas, universidades, Conselho Estadual e municipais de educação, secretaria estadual e municipais, reafirmar seu compromisso com a educação pública de qualidade com equidade e inclusão e expressar por meio de um Plano Estadual de Educação essa atitude em metas e estratégias de modo a manter vivo o horizonte da superação.

A perspectiva para o enfrentamento da degradação política, social e econômica que o estado do Rio atravessa deve ser também a de avaliar que práticas e hábitos adotados pelas instituições alimentam as condições para a eclosão da crise. Um dos hábitos a ser superado é o de abandonar o debate público em favor de interesses corporativos e ganhos imediatos.

A crise convoca a todos a maior atenção e participação nas questões do estado e será necessário ampliar a qualidade e o acesso à educação para que contingentes maiores da população fluminense se apropriem dos temas e desafios que estão exigindo nossa ação. Não será, no entanto, qualquer educação a que responderá aos desafios da globalização e desorganização do estado do Rio de Janeiro.

Será necessário fortalecer a pedagogia crítica que mobiliza a inteligência e a vontade a partir de valores e contribui para formar a cidadania ativa capaz de sustentar uma democracia inclusiva, produtiva e sustentável. Essa é nossa tarefa imediata e urgente.

## Referência Bibliográfica:

ANUÁRIO BRASILEIRO da educação básica 2017. São Paulo: Todos pela Educação/Editora Moderna, 2017.

ARENDT, Hannah. A condição humana. Rio de Janeiro: Forense/Salamandra; São Paulo: Editora da USP, 1981.

BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827. In: [http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-38398-15-outubro-1827-566692-publicacaooriginal-90222-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38398-15-outubro-1827-566692-publicacaooriginal-90222-pl.html)

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico]: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

\_\_\_\_\_. Lei de diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil [recurso eletrônico]. -- Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2018.

CORDEIRO, Tássia Gabriele B.F. Reorganização espacial da oferta escolar: o fechamento de escolas rurais no estado do Rio de Janeiro. Rev. Tamoios, São Gonçalo (RJ), ano 09, n. 2, pp.110 – 124, jul/dez. 2013

DE OLHO NAS METAS 2015-2016: sétimo relatório de monitoramento das 5 metas Todos pela Educação. São Paulo: Todos pela Educação/Editora Moderna, 2017.

FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). Escola sem partido: a esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira. Rio de Janeiro: UERJ/LPP, 2017

MARCEL, Phillipe; PAVAN, Iuri; SIQUEIRA, Mauro. Hoje acordei pra luta: intelectuais pela universidade pública. Rio de Janeiro: EdUerj, 2017.

PAIVA, Clotilde et all. Publicação crítica do recenseamento geral do Império do Brasil de 1872. Belo Horizonte: CEDEPLAR, UFMG, 2012.

RUSSO, Kelly; SOUZA, Indiara. Educação escolar indígena: limites e fragilidades na efetivação de direitos dos guarani mbya no Rio de Janeiro. Tellus, Campo Grande, MS, ano 17, n. 32, p. 45-66, jan./abr. 2017

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização. Rio de Janeiro: Editora Record, 6 edição, 2001.

SANTOS, Rosimeire. A Escolarização da População Negra Entre o Final do Séc. XIX e o Início do Séc. XX. Disponível: <https://www.webartigos.com/artigos/a-escolarizacao-da-populacao-negra-entre-o-final-do-sec-xix-e-o-inicio-do-sec-xx/8027/>. 2008

UNESCO. Declaração de Incheon e Marco de Ação da Educação 2030. Brasília: UNESCO, 2016.

THUSWOHL, Maurício. Rede Brasil Atual: Desmonte da rede pública do Rio já conta com 231 escolas fechadas entre 2010 e 2017. Rede Brasil Atual, 2017. Disponível: <https://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2017/12/desmonte-da-rede-publica-do-rio-ja-conta-com-231-escolas-fechadas>

# POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL HOJE: O DESMONTE DO DIREITO

*Raquel Villardi*<sup>22</sup>

Não existem, nas vozes que escutamos, ecos das vozes que emudeceram?

Walter Benjamin

## Reflexões iniciais

A verticalidade com que as sociedades ocidentais se complexificaram nas últimas décadas, com o alargamento do conceito de democracia, determinou a necessidade de que os Estados passassem a atender a um conjunto de demandas sociais que, durante séculos, não estiveram em questão. Em especial, a definição de um espectro de direitos sociais vem modelando as ações dos Estados, fazendo-os se voltarem para áreas que transbordam a defesa das fronteiras, setor que, desde sempre, tiveram como prioridade.

Assim é que questões como o acesso a saúde, educação, segurança, transportes, moradia e meio ambiente se transformaram em fonte permanente de conflito, já que a forma como a sociedade – e, sua consonância com ela ou não, o Estado – lida com tais temas, expressa e exprime a prevalência de determinadas perspectivas sobre as demais.

Não nos parece necessário, aqui, tratar da diferença entre política e políticas. Para o escopo desse trabalho, partimos da formulação clara e simples de Maria das Graças Rua, para quem “a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” (RUA, 2009, p.17).

Secchi (2010) salienta que a política pública expressa uma diretriz pública intencionalmente elaborada para dar solução a um problema coletivo, de relevância socialmente reconhecida. A essa ideia agregamos uma outra: a de que a relevância social e a abrangência de certas questões – que se tornam objetos de políticas públicas – expressa aquilo que determinada sociedade pactua como direito do cidadão. Assim, as políticas públicas constituem o conjunto de planos e ações desenvolvidos pelo Estado, em determinado momento, com o objetivo de assegurar um direito do cidadão.

---

22 Professora Associada do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Nesse sentido, as políticas públicas precisam englobar tanto direitos universais quanto direitos específicos, objetivando o bem-comum e o interesse público; exigem, portanto, o compartilhamento de responsabilidades dos diferentes entes públicos, demandando, em contrapartida, participação e acompanhamento constantes dos diferentes entes sociais.

E exatamente por isso o estabelecimento de políticas públicas se dá pelo embate, em terreno conflituoso, a ser pacificamente resolvido pela via da política. É na política que se ancoram as ações que originam e das quais derivam as políticas públicas, no estabelecimento de prioridades e na determinação da alocação de recursos. No entanto, embora toda política pública tenha como ponto de inflexão a política, nem toda decisão política gera uma política pública, situação que configura o fracasso da política como possibilidade de solução pacífica de conflitos.

Dessa forma, as políticas públicas, tal como as entendemos, expressam opções delimitadas por conflitos de interesses que se manifestam no escalonamento de prioridades e na destinação de verbas. Em tal perspectiva, a definição de políticas públicas envolve, necessariamente, a negociação de prioridades entre as forças que atuam nos espaços políticos, espaços em que se colocam em disputa os interesses dos diferentes grupos ou segmentos da sociedade. Por conseguinte, embora públicas, as políticas expressam as escolhas do grupo que, em determinado momento, tem supremacia sobre os demais, ou pelo embate, ou pelos acordos que é capaz de fechar.

Ainda assim, no momento em que a decisão se transforma em ação, o dirigente público coloca em cena não necessariamente o bem-estar da sociedade, suas prioridades, as da maioria, ou mesmo as da parcela em que se encontra sua sustentação política. O poder decisório faz com que o bem-estar da sociedade se delimite pela ótica do tomador de decisão, do governante, e não pela daqueles a quem a política pública se destina, já que os elementos que o governante tende a considerar mais importantes podem, por vezes, diferir dos que refletem a prioridade do grupo.

Um dos principais elementos dessa desconexão, a disponibilidade de recursos do gestor, costuma aflorar com maior ou menor força, de acordo com o proveito político advindo de determinada política. Assim, por exemplo, é notória, no Brasil, a aversão às políticas de saneamento básico, políticas cujos resultados ficam invisíveis, abaixo da terra, e que rendem, por isso, na visão dos próprios políticos, poucos dividendos eleitorais, sendo mais proveitoso alocar recursos em projetos que ofereçam maior visibilidade.

Além das finanças, os governos também costumam considerar interesses específicos de grupos e a matriz ideológica de determinadas ações, bem como os

cenários de futuro apresentados. Os diferentes atores políticos, por seu turno, buscam focalizar seus direitos atuais e futuros, avaliando de que modo as ações traçadas alargam ou encolhem esse conjunto de direitos.

Assim, a pactuação de todos esses elementos permite proporcionar a aprovação de leis que expressem direitos e permitam analisar as ações implementadas, evidenciando assim a intencionalidade do gestor ao traçar a política pública. Por esse caminho, as políticas públicas expressas na legislação vigente em cada época permitem evidenciar o espaço da política na lei e o espaço da lei na política, na medida em que exprimem um determinado momento histórico, com sua matriz ideológica dominante e a visão de futuro que nela se projeta. Quando todos esses elementos refletem o que foi pactuado, e só nesse caso, as políticas públicas têm legitimidade.

## O período anterior às Leis de Diretrizes e Bases

As reflexões que acabamos de apresentar nos permitem pensar as políticas públicas de educação no Brasil a partir da análise de um aparato legal que vai se construindo ao longo do tempo, até que se constituam num sistema educacional.

Até a independência, em 1822, replicava-se aqui o que se fazia em Portugal: até o século XVIII, nossa educação ficou a cargo dos jesuítas, situação que só se modificou quando a ordem foi expulsa da metrópole, pelo Marquês de Pombal, em 1759. Para instaurar o ensino laico são concursados professores públicos, mas esses levam 14 anos para começar a trabalhar, e logo depois Pombal seria demitido, e as novas propostas ficariam pelo caminho.

Só em 1824, com a primeira Constituição, se estabelece que no Brasil a educação deveria ser gratuita para todos os cidadãos. No entanto, as dificuldades relativas ao tamanho do país, além da falta de um sistema para formação de professores e da carência de profissionais dispostos a trabalharem por salários ínfimos (ARANHA, 2006, p. 73) fizeram com que a situação se arrastasse ao longo do século XIX, a despeito das muitas tentativas de alterar esse quadro.

Castanha e Bittar (2012) asseguram que havia grande empenho em melhorar as condições de oferta de educação durante o Império, mas o esforço esbarrava, desde então, e além de todas as demais questões, no problema salarial.

E aqui chegamos a um dos pontos centrais da problemática vivida pelos professores no Império, pois a remuneração recebida era baixíssima. Tal fato provocava críticas constantes de boa parte das autoridades em seus relatórios e discursos, sem que os ordenados subissem (CASTANHA E BITTAR, 2012, p. 48).

A situação se complexifica quando consideramos que tais condições se impunham em uma sociedade na qual “a dinâmica social era extremamente lenta, e as relações sociais e de classe excessivamente violentas” (Idem, p. 38). E, sobretudo: uma sociedade escravocrata – onde, a princípio, as necessidades de instrução são irrisórias – e rural, espalhada por pequenas vilas, o que dificultava ainda mais a formação de grupos de estudantes para a frequência às escolas.

Diante disso, o Ato Adicional de 1834 conferiu autonomia às províncias, descentralizando as ações e responsabilizando-as pela administração da educação pública. No ano seguinte era inaugurada a primeira escola de formação de professores.

A partir dos 5 anos as crianças poderiam ir para a escola – mas também poderiam não ir... E, de modo geral, quando iam permaneciam na escola somente o tempo suficiente para aprenderem a ler e escrever, já que saber o que estava nos livros não aparentava ter qualquer serventia, nem se revertia em nenhum reconhecimento social – o que se podia comprovar inclusive pelo o tratamento dispensado e pelos salários pagos aos professores.

Nesse cenário, embora se pudesse pensar que a descentralização provocasse uma situação caótica, a província do Rio de Janeiro e a Corte passaram a ocupar um espaço proeminente. Ali organizou-se uma burocracia, o nascedouro de um sistema que passaria a estruturar a educação local, replicado nas demais províncias:

Não resta dúvida da influencia da província do Rio de Janeiro e da Corte nos rumos da organização da educação elementar no Império. A partir do final da década de 1840, até meados da década de 1850, se constituiu uma estrutura burocrática e hierarquizada responsável pela direção da instrução pública. Essa estrutura foi levada para as províncias, que passaram a controlar mais de perto os professores públicos e as escolas particulares (CASTANHA, 2006, p.3).

O controle do comportamento moral e civil dos professores era parte de uma estratégia que buscava garantir a manutenção das condições estruturais da sociedade, evitando a propagação de ideias libertárias capazes de interferir na ordem pública. Nesse contexto, segundo Aranha (2006), em 1867 apenas uma em cada 10 crianças em idade escolar estava matriculada; e quando finalmente chegamos à República, recém-saídos da vergonha da escravidão, dois em cada três brasileiros não sabiam nem ler nem escrever.

Grandes expectativas chegaram com a República: a legislação passou a exigir que os professores tivessem curso normal, houve uma sensível elevação dos salários e um movimento de construção de escolas tomou conta do país. Ainda assim, no chão da escola as mudanças – majoritariamente voltadas para o nível médio e o ensino superior – pouco se fizeram sentir: “os dados referentes à matrícula efetiva de alunos, no período que vai de 1892 a 1897, mostram um progresso muito lento, em grande parte devido à falta de professores para assumirem classes nas escolas criadas” (PALMA FILHO, 2005, p. 9).

As reformas que marcaram a primeira metade do século XX foram alimentadas com ideias que nos frequentam ainda hoje, com vívida modernidade. Nessa altura toma corpo a concepção de ensino como direito público, e determinados elementos da estruturação escolar se sedimentam, como a segmentação por idade e série.

Assim, apesar dos contornos da política e das dificuldades econômicas, com realce especial para a Crise de 1929 e para o advento do Estado Novo, sobressaem as ideias dos pensadores que ousaram tentar inovar, imprimindo sua marca, como Francisco Campos, Carneiro Leão e Fernando Azevedo, e, sobretudo, Anísio Teixeira e Paulo Freire, ou em reformas locais ou em iniciativas esporádicas. Um conjunto significativo dessas ideias se consolidou no Manifesto dos Pioneiros da Educação, de 1932, documento no qual se defendia uma escola laica para todos, desvinculada dos interesses da elite e liberta das amarras do ensino religioso.

A partir da década de 40 foram sendo criadas as Leis Orgânicas do Ensino, com ensino primário, ginasial e colegial – uma maneira de organizar a instituição escolar, que se transformava, assim, no modelo que persiste até os nossos dias.

Na década seguinte, passam a contar com leis orgânicas o ensino primário, o ginasial, o colegial e o normal, além do ensino comercial e industrial – alavancados com a criação do SENAI e do SENAC – e, pouco mais tarde, com a lei do ensino agrícola.

Ainda assim, a tarefa era imensa, num país imenso, com uma imensa população de analfabetos. Um estudo – elaborado ainda em 2004, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), intitulado *Mapa do Analfabetismo no Brasil* – comprova que chegamos ao limiar do século XXI com uma pesada herança, que data ainda do Brasil Império.



**Tabela 1: Analfabetismo na faixa de 15 anos ou mais – Brasil 1900-2000**

| Ano  | População de 15 anos ou mais |             |                           |
|------|------------------------------|-------------|---------------------------|
|      | Total*                       | Analfabeta* | Taxa de analfabetismo [%] |
| 1900 | 9.738                        | 6.348       | 65,3                      |
| 1920 | 17.564                       | 11.409      | 65,0                      |
| 1940 | 23.648                       | 13.269      | 56,1                      |
| 1950 | 30.188                       | 15.272      | 50,6                      |
| 1960 | 40.233                       | 15.964      | 39,7                      |
| 1970 | 53.633                       | 18.100      | 33,7                      |
| 1980 | 74.600                       | 19.356      | 25,9                      |
| 1991 | 94.891                       | 18.682      | 19,7                      |
| 2000 | 119.533                      | 16.295      | 13,6                      |

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, In: INEP [2004], p. 2 \*em milhares

Desta forma, embora a educação ainda se ressentisse da ausência de um sistema coerente, naquelas iniciativas, entre avanços e retrocessos, podem ser vistas as bases sobre as quais foi possível construir a proposta que vai dar corpo, no início dos anos 60, à primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, consolidando um sistema educacional, mesmo que ainda de modo embrionário, 30 anos depois de ser prevista, e 13 anos depois do encaminhamento do primeiro projeto, em 1948.

Nosso objetivo, com esse ensaio, é estabelecer uma correlação entre a legislação educacional e os patamares de escolaridade dos brasileiros, com um olhar especial para os resultados obtidos a partir da promulgação da Lei 9.394, em 1996.

## As primeiras leis de Diretrizes e Bases – LDBs

Nas três LDBs que, a partir da década de 60, buscaram organizar o ensino do país, nos deparamos com a preocupação de criar estruturas capazes de oferecer oportunidade de acesso a um número cada vez maior de brasileiros, a quem as possibilidades que advêm da cultura letrada estiveram, desde o berço, vetadas.

A primeira LDB, a Lei 4.024/61, tramitou durante 13 anos no Congresso Nacional, com alterações, mudanças, remendos, recuperações... idas e vindas, tensões e pressões que revelam, ao longo do tempo, diferentes concepções de escola e de sociedade.

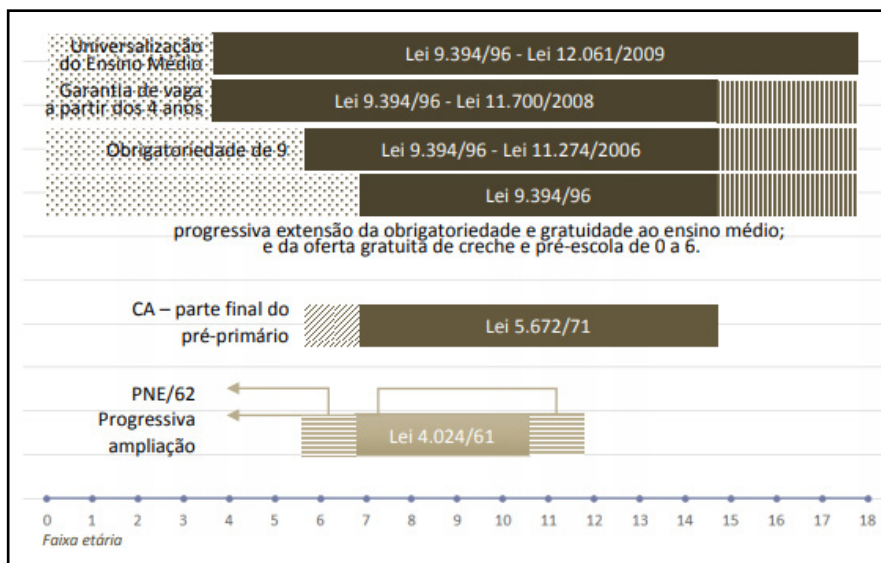
O projeto, elaborado por uma comissão majoritariamente progressista, sofreu ataques de forças conservadoras, e, chegando ao Congresso, os embates impuseram novas alterações, preservando-se, no entanto, o ponto fulcral do projeto: a defesa da escola pública.

A lei propunha uma educação primária obrigatória a partir dos 7 anos, com 4 de duração, sem garantir o atendimento aos que estivessem fora da idade escolar. A questão do analfabetismo de adultos estava sendo enfrentada, naquela altura, com iniciativas apoiadas nas ideias de Paulo Freire, organizadas a partir de movimentos sociais.

A necessidade de ampliação do tempo de escolaridade fica evidente quando, no ano seguinte, o primeiro Plano Nacional de Educação prevê que a ampliação da obrigatoriedade em mais dois anos, antecipando-se a idade de ingresso para 6 anos.

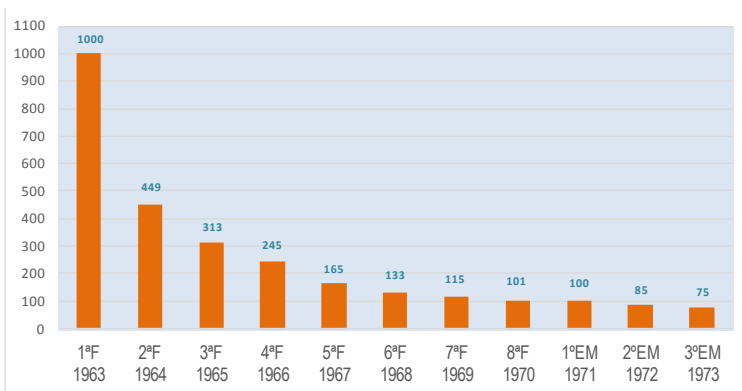
A partir daí trilhamos um caminho de paulatina ampliação na previsão do tempo de escolaridade, como fica visualmente demonstrado por meio da figura abaixo.

**Figura 1 - Brasil, previsão de tempo de escolaridade por faixa etária, a partir das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.**



Até então, mesmo havendo a previsão legal de quatro anos de escolarização obrigatória, de cada 1000 crianças que ingressaram na escola em 1963, apenas 245 chegaram à 4ª. série primária e apenas 10% ao colegial. A escola era, real e literalmente, um privilégio de muito poucos.

**Gráfico 1: Matrículas anuais para cada 1000 ingressantes em 1963**



A recém promulgada Lei 4.024/61, com seu perfil marcadamente público e formativo, era, entretanto, incompatível com as necessidades de formação de mão-de-obra qualificada, imposta pelo ideário trazido pelo regime militar (1964-1985).

O percurso do estudante na escola deveria prepará-lo para o mercado de trabalho já no ensino médio (SAVIANI, 2007). Para se tornar uma potência econômica mundial, como idealizam os militares, o país não precisava de bacharéis, mas de trabalhadores, modelados em um prematuro processo de treinamento, capaz de habilitá-los a fazer, ou seja, a lidar com os aspectos técnicos do trabalho, de preferência sem discutir, sem questionar, sem pensar... sem criar problemas.

Na visão dominante então, era necessário apagar do país o que se traduzisse como educação humanística, investindo no treinamento tecnicista, baseado na repetição e no controle. Os dias da Lei 4.024 estavam contados.

A Lei 5.692/71 foi a segunda proposta de estruturação orgânica do ensino brasileiro, já sob o endurecimento do regime que se faz sentir pós-68. A lei, cuja elaboração foi orquestrada pelo então Ministro da Educação, Jarbas Passarinho, pretendia operar uma revolução no país, educando as massas para o trabalho.

Gonçalves revela, com um fragmento do memorando com o qual Passarinho encaminha a nova lei ao Presidente, o que pensava o ministro:

Vossa Excelência não proporá ao Congresso Nacional apenas mais uma reforma, mas a própria reforma que implica abandonar o ensino verbalístico e academizante para partir, vigorosamente, para um sistema educativo de 1º e 2º graus voltado para as necessidades do desenvolvimento. [...] em uma palavra: é o que Vossa Excelência preconiza: a Revolução pela Educação. (PASSARINHO, 1971, p.15, apud GONÇALVES, Nádía, 2011, p.10).

Para tal era essencial ampliar a escolaridade de todos até os 14 anos – aliás, como já estava previsto na Constituição de 1967. Isso seria obtido, de acordo com a lei, reduzindo os três níveis de escolaridade (primário, ginásio e colegial) a dois (primeiro e segundo graus), condensando no primeiro grau quatro anos de primário e quatro de ginásio, perfazendo 8 anos de escolaridade obrigatória.

A Lei 5.692/71, mantendo o controle do sistema na mão da União, determinou que houvesse um compartilhamento de esforços entre os diferentes entes federativos, sem especificar a atribuição de cada um na tarefa de praticamente dobrar o sistema público, já que todos teriam de cursar 8 anos, e não mais 4.

A terceira novidade estava no atrelamento do ensino de segundo grau a uma formação profissionalizante – como se, num piscar de olhos, todas as escolas do país se tornassem escolas técnicas. Imposto de cima para baixo, em formato único para todos os estudantes, sem qualquer correlação com a realidade, o novo segundo grau, além da preparação para a educação superior, deveria dar técnicos ao país, mão de obra qualificada, para realizar o Brasil Grande, desenvolvido e industrializado, idealizado pelos militares, profissionalizando a parcela da população pobre que passaria a chegar àquele nível de ensino, à qual a educação superior não estava destinada.

Despreparadas para dar conta dessa formação, sem contar com estruturas mínimas para fazê-lo (docentes, experiência, projetos, e, sobretudo, recursos), na medida em que desde sempre só se haviam incumbido da formação geral, as escolas se viram obrigadas a oferecer aos estudantes, muitos dos quais jamais usariam tal formação, cursos profissionalizantes aligeirados, de qualidade duvidosa, que em nada preparavam para o trabalho – nem os filhos da classe trabalhadora, e muito menos os filhos da classe média, cuja pretensão se localizava mais adiante, no ensino superior.

Por outro lado, como o ensino médio passava a ser único para todos, sem segmentação por áreas de interesse, a formação acadêmica de cunho científico, que dava lastro ao percurso para a universidade, também acabou comprometida.

O fracasso do modelo implantado levou a um descontentamento generalizado, até que, em 1982, a Lei 7.044 “eliminou a compulsoriedade da profissionalização no ensino médio, tendo em vista a pressão, dentre outros atores sociais, das próprias autoridades do MEC e dos secretários de Educação dos estados” (SANTOS, 2008, p. 361).

Esse era o quadro quando o processo de redemocratização do país, com a promulgação da Constituição de 1988, exigiu uma reestruturação de todo o ordenamento legal e administrativo do país, e não seria diferente com a legislação educacional.

Entre as conquistas, o fato de a educação ser considerada, no novo texto constitucional, um direito subjetivo, de modo que qualquer brasileiro que deseje estudar, em qualquer idade, deve ter essa possibilidade, com direito a uma vaga, independentemente da correlação idade-série.

Essa é uma mudança qualitativa importante, inicialmente porque eleva a educação de jovens e adultos a um outro patamar, recolocando no jogo aqueles que perderam a chance de frequentar a escola na idade adequada; e em segundo lugar, como decorrência da justificativa anterior, porque não permite que o Estado se desobrigue de determinados atendimentos, destinando recursos e esforços apenas à educação escolar formal de crianças.

Era essencial que uma nova Lei de Diretrizes e Bases fosse discutida, à luz do projeto de país que se reconstruía naquele momento. Isso, no entanto, se arrasta durante quase uma década, período em que, embora vivêssemos em um regime democrático, persistia a legislação educacional dos anos de chumbo.

## **Em vigor, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/96**

A proposta da nova LDB começa a ser gestada a partir de discussões no seio da comunidade acadêmica, com participação da sociedade; nela a educação pública se ancorava em mecanismos de participação e de controle da sociedade civil sobre o sistema de ensino. No governo Fernando Henrique, o processo de discussão da proposta estanca: a perspectiva adotada não se coadunava com a visão neoliberal de educação implantada pelo ministro Paulo Renato.

Assim, o Governo organiza, sob a liderança do senador Darcy Ribeiro, uma outra proposta, na qual, em lugar da sociedade, o controle do sistema voltaria à União – e essa proposta acaba por ser aprovada, ainda que para isso fosse necessário fazer concessões.

Por esse motivo, na Lei 9.394/96 encontramos tanto aspectos progressistas, que respondem pelos ganhos sociais da LDB, quanto aspectos neoliberais, por meio dos quais se buscou dar conta das pressões externas por maior eficiência do sistema. Assim, de olho nos gastos públicos, mas de costas para as necessidades reais de formação das novas gerações, a nova Lei, aprovada 25 anos após a anterior, mantém os mesmos 8 anos de tempo de escolaridade obrigatória:

Art. 4º. O dever do Estado com 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 (BRASIL, Lei 9.394/96, texto original).

No texto da própria Lei, está o reconhecimento de que o obrigatório era insuficiente para as necessidades do país, e que deveria ser feito um esforço para viabilizar sua extensão. Paralelamente, prevê o atendimento para crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas, sem delimitar, no entanto, a obrigatoriedade dessa oferta.

No que se refere à responsabilidade, a Lei estabeleceu, respeitando o caráter federativo, um sistema de colaboração entre os entes da Federação, ficando a cargo da União a coordenação não só do sistema, mas da política nele executada:

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (BRASIL, Lei 9.394/96, texto original).

Por fim, é importante ressaltar que a atribuição de responsabilidade sobre a oferta do ensino fundamental aos municípios, e do ensino médio aos estados:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de: (...) VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: (...) V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, Lei 9.394/96, texto original, grifos nossos).

Estabelecer o sistema municipal como o responsável por todo o ensino fundamental provocou, a partir da promulgação da Lei, um processo de transferência de unidades escolares, e, com elas, de docentes e matrículas, dos estados para os municípios. O processo, ficou conhecido como municipalização, se arrasta há décadas, sem que, até hoje, esteja plenamente concluído.

Por outro lado, durante os governos Fernando Henrique, a elevação do nível de escolaridade dos brasileiros, embora fosse uma preocupação presente na nova LDB, não se constituiu em política pública. Ao contrário, o investimento se concentrou na elevação dos percentuais de matrícula no ensino fundamental, por meio do Programa Toda Criança na Escola. Apesar do alardeado sucesso do Programa, que teria obtido uma elevação significativa do quantitativo de matrículas, com recursos do FUNDEF, parece que os resultados não foram tão bons quanto parece.

Um estudo de Nicholas Davies demonstra, já em 2002, que a disputa por recursos do FUNDEF<sup>23</sup> pode ter sido um elemento indutor da elevação indevida das notificações de matrícula; e, também, que uma parcela muito significativa dos quantitativos de novas matrículas nas redes municipais nada mais era que migração de matrículas de escolas estaduais, provocada pelo processo de municipalização. E conclui<sup>24</sup> :

Os números oficiais sobre a evolução das matrículas estaduais e municipais (...) entre 1997 e 2002 permitem as seguintes conclusões: a) EFR das redes municipais cresceu, sobretudo, pela incorporação de matrículas estaduais no EFR e CA (cerca de 3,22 milhões) e EJA (em torno de 100 mil) e pela incorporação de cerca de 400 mil matrículas do EFR privado, e também pela falsificação de matrículas no EFR, certamente induzida pelo Fundef; b) os governos estaduais, por sua vez, reduziram as suas matrículas no EFR e em CA em cerca de 4 milhões; c) o fracasso da campanha federal de "Toda Criança na Escola", em 1997/ 1998, que prometeu matricular as 2,7 milhões de crianças que estavam fora da escola; (...) (DAVIES, 2002, pp. 41-42).

Assim que só no primeiro governo Lula o país passa a implementar uma efetiva política de atendimento ao disposto na Lei, no que se refere à ampliação do tempo de escolaridade, por meio da aprovação de um aparato legal que foi alterando o texto original da LDB, e assim caminhando na direção das conquistas de direitos, da ampliação de inclusão social, e do reconhecimento da diversidade cultural.

---

23 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, formado por recursos dos três níveis federativos, vinculava parte dos recursos destinados à educação obrigatoriamente ao Ensino Fundamental, para evitar que os recursos destinados por lei à educação fossem canalizados para outros níveis de formação, em especial para o ensino superior.

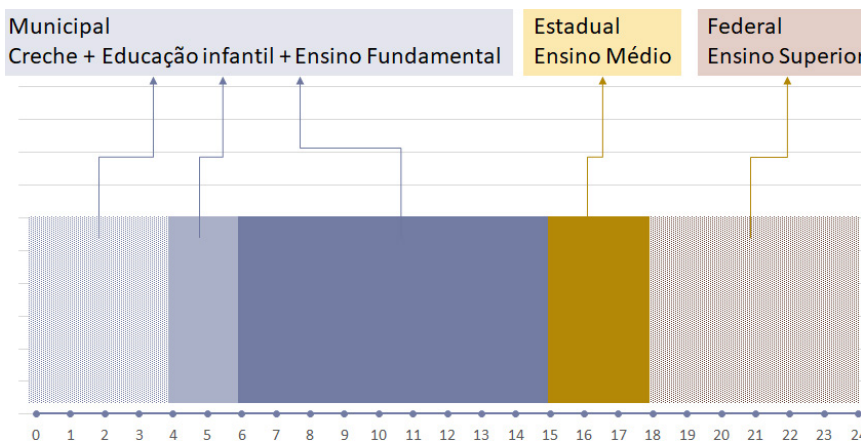
24 EFR – Ensino Fundamental Regular; CA – Classe de Alfabetização; EJA – Educação de Jovens e Adultos.

Em 2006, a Lei 11.274 incorpora a antiga classe de alfabetização, último momento da educação infantil, como o primeiro dos agora 9 anos do ensino fundamental. Nessa nova formulação, a educação passa a ser obrigatória dos 6 aos 14 anos.

Dois anos depois, a Lei 11.700/2008 amplia a obrigatoriedade da escolarização na direção da educação infantil, por mais 2 anos, garantindo vaga a partir dos 4 anos. Por fim, a Lei 12.061/2009 atende às reiteradas demandas da sociedade, estendendo a educação obrigatória ao ensino médio, compondo uma previsão de 13 anos de educação básica obrigatória, dos 4 aos 17 anos.

Desses 13 anos, 10 ficaram a cargo dos municípios e 3 dos estados, ficando com a União a parcela não obrigatória da oferta, ou seja, a educação superior, como revela a figura abaixo.

**Figura 2 – Responsabilidade federativa compartilhada**



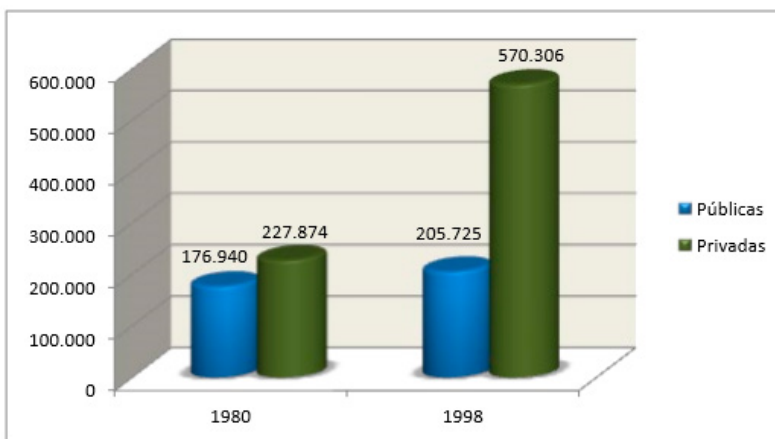
Fonte: Legislação educacional brasileira.

Entende-se aqui que o período de formação do brasileiro vai do nascimento aos 24 anos, e embora a educação superior não seja obrigatória, um conjunto de políticas públicas foi colocado em ação, no sentido de alargar o perfil dos brasileiros que chegavam à universidade – possibilidade que se tornara viva à medida que o ensino médio se tornava obrigatório. Ao menos em termos de possibilidade, porque, como pudemos comprovar, até o limiar do século XX foram décadas sem que o Estado brasileiro se ocupasse da ampliação do sistema, mantendo-se despreparado para atender a novas demandas por maior tempo de escolaridade.



Em consequência, à medida que o sistema se ampliava em uma direção, criavam-se gargalos nas pontas, deixando parcelas muito significativas da população sem atendimento. Assim, quando na década de 70 a Lei 5.692 ampliou o ensino fundamental para 8 anos, e construíram-se escolas às pressas, não se imaginou que parte desse contingente iria demandar vagas no segundo grau, e, posteriormente, na universidade. Nem o país se preparou para ter professores para todos. Em outras palavras: dentro do sistema público, as novas escolas de primeiro grau, que passaram a existir por força de lei, não provocaram a previsão de novas vagas de segundo, ou ensino superior. Naquela altura, a consequência desse descompasso foi a explosão de vagas em instituições privadas de ensino superior, de modo a atender à demanda, como se vê no gráfico abaixo.

**Gráfico 2 - efeito tardio da Lei 5.692/71.**



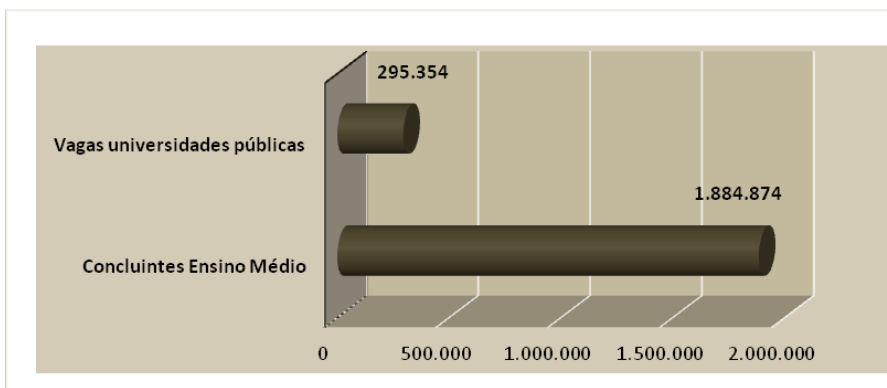
Fonte: INEP / MEC.

O Gráfico 2 revela que o quase equilíbrio existente, em 1980, entre a quantidade de vagas oferecidas por instituições públicas (pouco menos de 180 mil) e privadas (pouco mais de 220 mil vagas), desaparece, dando lugar a uma grande distorção: enquanto as vagas públicas praticamente estacionam, em cerca de 200 mil, as particulares pulam para mais de 570 mil vagas, quase triplicando.

Processo semelhante ocorre com a promulgação da Lei 9.394/96. À medida que o tempo de escolaridade aumentava, crescia a demanda por ensino médio, mesmo sem previsão de obrigatoriedade. Desta forma, era cada vez maior a quantidade de jovens que, tendo concluído o ensino médio, se colocavam em condições de cursar a universidade – o que se tornava cada vez mais difícil, à medida que a quantidade de vagas públicas na educação superior permanecia praticamente inalterada.

O resultado dessa equação – ou seja, do efeito combinado da Lei 5.692/71 com a Lei 9.394/96 – está demonstrado no Gráfico 3: para cada vaga disponível na educação superior, havia, em 2002, quase 6,4 concluintes do ensino médio. Essa distorção impediu que gerações inteiras tivessem oportunidade de aproveitar suas potencialidades, o que certamente provocou prejuízos pessoais e coletivos ao país.

**Gráfico 3 - BRASIL, 2002.**  
**Vagas em universidades públicas x Concluintes Ensino Médio**



Fonte: INEP.

O que podemos concluir desses exemplos é que as políticas públicas provocam efeitos no curto e no longo prazos, os quais afetam a vida das pessoas, direta, agudamente, produzindo benefícios e desenvolvimento, ou frustrações e atrasos, efeitos com os quais muitos, mais tarde, terão de lidar.

Para além das dificuldades advindas do caráter conflituoso da definição das políticas públicas, é necessário ter em mente que recursos públicos, por natureza finitos, precisam ser racionalmente utilizados, o que demanda decisões de longo prazo. No entanto, em um país em que ainda há tanto por fazer, as demandas quase infinitas exigem, muitas vezes, respostas quase imediatas. Compatibilizar essas duas forças se mostra um grande desafio.

Nesse sentido, o período compreendido entre 2005 e 2015 se revela invulgar na conformação da política pública de educação no nosso país porque, pela primeira vez, construiu-se um conjunto de programas que permitiram investir, simultaneamente, em diversos campos, produzindo resultados notáveis. A coexistência de programas de apoio à educação fundamental em tempo integral, ao ensino médio técnico e à educação superior

permitiu construir uma trajetória de apoio ao estudante, em cuja base se localizava o enfrentamento dos intoleráveis níveis de desigualdade do nosso país.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constituindo-se na reunião de dezenas de programas que abarcam da educação básica – compreendendo suas etapas e modalidades – à educação superior, procura, por meio de parcerias com os municípios, instaurar um regime de colaboração que propicie o desenvolvimento prioritário da educação básica (OLIVEIRA, 2009, p. 204).

Na base desse conjunto de programas se situa a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, em substituição ao FUNDEF. O novo Fundo amplia o atendimento, que passa a se estender da educação infantil ao final do ensino médio.

A despeito das críticas que possam ser feitas (LIBÂNEO, 2008; OLIVEIRA, 2016), o país avança, com base em metas articuladas em um tripé: universalização da educação, valorização do professor e gestão democrática.

Houve um grande avanço na incorporação das demandas de diversos setores sociais, expressando suas vinculações de classe, desde o fortalecimento das políticas de educação de jovens e adultos, à universalização da educação básica, que a partir de 2009 ampliou-se para quatorze anos de educação pública obrigatória e gratuita, além da continuidade e melhoria dos programas de expansão das Universidades e Institutos Federais (MELO, 2017, p. 26).

No que diz respeito à universalização da educação – aspecto de nos interessa nesse estudo – , a composição das políticas públicas implementadas no período se volta para a elevação não só do desempenho, mas também para dos níveis de acesso; para a melhoria da permanência na escola, e assim das perspectivas de continuidade dos estudos; e, por fim, para o atendimento do estudante, com vistas ao sucesso da ação educativa.

Os resultados obtidos com essa expansão sofrem um violento golpe, com absoluta alteração das diretrizes praticadas nas políticas públicas de educação.

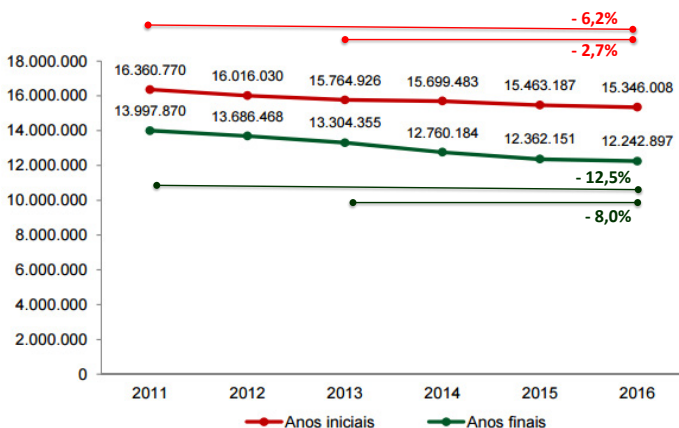
## Políticas Públicas de Educação hoje

O perfil de gestão que passa a vigorar em maio de 2016 rompe com um processo de diálogo com os movimentos sociais e de política pública voltada para a redução das desigualdades no país. No novo perfil, emoldurado por um cenário de crise econômica, com alarmantes níveis de desemprego, a submissão à lógica do mercado determina

cortes de gastos públicos como via preferencial de enfrentamento do desequilíbrio fiscal. Paralelamente, a desvinculação de receitas da União<sup>25</sup> e o congelamento de gastos públicos<sup>26</sup> determinaram um espectro de cortes sistemáticos em programas sociais, trazendo consigo – para privilegiar a produção de superávit primário – o abandono ou a redução de um conjunto representativo de ações. Os resultados tornam-se visíveis em alguns indicadores, que passamos a analisar.

A redução no quantitativo de matrículas do Ensino Fundamental regular é um dos sinais dessa guinada (Figura 3). Os números expressam uma perda de mais de 6% em 5 anos para alunos do Fundamental I, e de 12,5% entre alunos do Fundamental II. Considerando apenas os três últimos anos, a redução é de 8% nas séries finais do Fundamental e de quase 3% no anos iniciais.

**Figura 3- Matrículas, Ensino Fundamental**



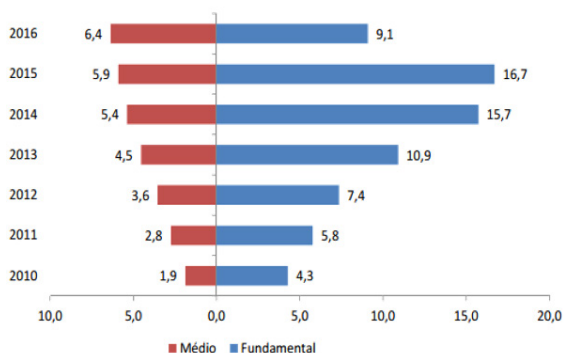
Fonte: IBGE.

Perdas também aconteceram nas matrículas para horário integral, como demonstra a Figura 4. Meta 6 no Plano Nacional de Educação, de 2014, até 2024 metade das vagas deveria ser para horário integral. No entanto, entre 2015 e 2016 as matrículas do fundamental regular caíram 46%, atingindo diretamente a escola pública, pela descontinuidade do Programa Mais Educação (Figura 5).

25 Proposta de Emenda Constitucional 31/2016, aprovada em 24 de agosto de 2016, eleva de 20 para 30%, até 2023, o percentual das receitas de que União, estados, municípios e Distrito Federal podem utilizar livremente.

26 Proposta de Emenda Constitucional 55/2016, aprovada em 13 de dezembro de 2016, congela investimentos do governo em áreas sociais, como educação, saúde e assistência social em 20 anos.

**Figura 4- Evolução do percentual de matrículas em tempo integral nos ensinos Fundamental e Médio - Brasil 2010-2016**



Fonte: INEP.

**Figura 5 - Matrículas no Ensino Fundamental, totais e tempo integral.**

| <b>Ensino Fundamental</b>   |                            |                |             |                |            |                |
|---|----------------------------|----------------|-------------|----------------|------------|----------------|
| <b>Ensino Regular - Matrículas no ensino fundamental por dependência administrativa, segundo a duração do turno de escolarização - Brasil - 2010 - 2016</b> |                            |                |             |                |            |                |
| Ano   | Ensino fundamental regular |                |             |                |            |                |
|   | Total geral                |                | Pública     |                | Privada    |                |
|   | Total                      | Tempo integral | Total       | Tempo integral | Total      | Tempo integral |
| 2010  | 31.005.341                 | 1.327.129      | 27.064.103  | 1.264.309      | 3.941.238  | 63.120         |
| 2011  | 30.358.640                 | 1.756.058      | 26.256.179  | 1.686.407      | 4.102.461  | 69.651         |
| 2012  | 29.702.498                 | 2.184.079      | 25.431.566  | 2.101.735      | 4.270.932  | 82.344         |
| 2013  | 29.069.281                 | 3.171.638      | 24.694.440  | 3.079.030      | 4.374.841  | 92.608         |
| 2014  | 28.459.667                 | 4.477.113      | 23.982.657  | 4.371.298      | 4.477.010  | 105.815        |
| 2015  | 27.825.338                 | 4.648.277      | 23.325.728  | 4.534.616      | 4.499.610  | 113.661        |
| 2016  | 27.588.905                 | 2.508.754      | 23.015.916  | 2.416.573      | 4.572.989  | 92.181         |
| <b>Δ% 2015/2016</b>   | <b>-0,8</b>                | <b>-46,0</b>   | <b>-1,3</b> | <b>-46,7</b>   | <b>1,6</b> | <b>-18,9</b>   |

Fonte: MEC/Inep/DEED  
 Nota: 1) O tempo integral é calculado somando-se a duração da escolaridade com a duração do atendimento complementar. Considera-se tempo integral quando esta soma for superior ou igual a 7h.

Fonte: INEP, Notas Estatísticas ao Censo da Educação Básica.

Por fim, o Censo Escolar de 2016 comprovou que entre os 4 e os 17 anos, período de matrícula obrigatória, são milhões fora da escola. A Figura 6 demonstra que os ganhos das políticas implementadas na última década foram perdidos quando a teia de proteção educacional se desfez. Assim, a falta de creches mantém longe da escola quase 1 milhão de brasileiros entre 4 e 6 anos; enquanto, na outra ponta, a busca por trabalho expulsou

mais de 1,7 milhão dos bancos escolares. Mesmo entre os 11 e os 14 anos, ainda que pareça pouco, a perda é de mais de 100 mil brasileiros.

**Figura 6 - População em idade escolar (4-17) fora da escola, por faixa etária.**



Fonte: INEP.

No total, 2,8 milhões de crianças não terão como usufruir as possibilidades que a educação formal oferece, no presente e no futuro. A rigor, passadas tantas décadas, aprovadas tantas leis, a permanência na escola ainda reduplica o que preconizava a LDB de 1961: na escola mesmo, só dos 7 aos 10 anos.

A análise da macrolegislação educacional comprova, portanto, o desmonte do aparato legal criado no início do século, provocando a supressão dos direitos conquistados naquela altura.

Reverter esse quadro é tarefa imperiosa, e certamente não será levada a efeito enquanto não compreendermos que as políticas implantadas hoje amanhã cobrarão seu preço.

## Referência Bibliográfica:

ARANHA, Maria Lúcia Arruda. História da Educação e da Pedagogia. Geral e Brasil. São Paulo: Moderna, 2006. (3ª ed. rev. ampl.)

BRITO, S. H. A. A educação no projeto nacionalista do primeiro governo Vargas (1930-1945). In: LOMBARDI, J. C.. (Org.). Navegando na história da educação brasileira. 1ed. Campinas: EDFE-UNICAMP, 2006, v. 1, p. 1-24.

CASTANHA, André Paulo; BITTAR, Marisa. O papel dos professores na formação social brasileira: 1827-1889. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, SP, v. 9, n. 34, p. 37-61, out. 2012. ISSN 1676-2584. Disponível:

←<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639578>→. Acesso em: 15 maio 2018. doi:<https://doi.org/10.20396/rho.v9i34.8639578>.

CASTANHA, André Paulo. O trabalho dos professores no Brasil do século XIX: uma leitura comparativa. VII Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas. Campinas: UNICAMP, 2006. Disponível:

[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer\\_histedbr/seminario/seminario7/TRABALHOS/A/Andre%20Paulo%20Castanha.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario7/TRABALHOS/A/Andre%20Paulo%20Castanha.pdf). Acesso em: 15 maio 2018.

DAVIES, Nicholas. Governo Fernando Henrique Cardoso e o Programa “Toda Criança na Escola”: a fragilidade das estatísticas oficiais. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 83, n. 203/204/205, p. 23-43, jan./dez. 2002. Disponível: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/902/877> Acesso em: 15 maio 2018.

GONÇALVES, Nadia G. A Escola Superior de Guerra e a Lei 5.692/71: educação e a doutrina de segurança nacional e desenvolvimento. VI Congresso Brasileiro de História da Educação. Belo Horizonte: UFMG, 2011. Disponível:

[www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe6/anais\\_vi\\_cbhe/conteudo\\_file/423.doc](http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe6/anais_vi_cbhe/conteudo_file/423.doc) Acesso em 19 maio 2018.

INEP – Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Mapa do Analfabetismo no Brasil. Brasília: INEP, [2004].

LIBÂNEO, José Carlos. Alguns aspectos da política educacional do governo Lula e sua repercussão no funcionamento das escolas. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n.32, p. 168-178, dez.2008. Disponível:

[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/32/art12\\_32.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/32/art12_32.pdf) Acesso em 19 maio 2018.

LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. Revista Interface (Porto Nacional), [S.l.], n. 05, nov. 2012. ISSN 2448-2064. Disponível:

←<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/interface/article/view/370>→. Acesso em: 11 maio 2018.

MEIRELLES, Elisa. História da Educação no Brasil, Primeira República: um período de reformas. Set. 2013. Disponível:

<https://novaescola.org.br/conteudo/3444/primeira-republica-um-periodo-de-reformas> Acesso em 16 maio 2018.

MELO, Adriana Almeida Sales de e SOUSA, Flávio Bezerra. A agenda do mercado e a educação no governo Temer. Revista Germinal: Marxismo e Educação em Debate, Salvador, v. 9, n. 1, p. 25-36, ago. 2017.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009. Disponível:

<http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19491/11317> Acesso em 19 maio 2018.

OLIVEIRA, Dyna Rosi et alii. Políticas educacionais no governo Lula: um estudo acerca dos financiamentos e sistema de avaliação da educação básica. Anais do 9 Encontro Internacional de Formação de Professores e 10 Fórum Permanente de Inovação Educacional, v.9, n.1, 2016. Disponível:

<https://eventos.set.edu.br/index.php/enfope/article/viewFile/2215/561>. Acesso em 19 maio 2018.

OLIVEIRA, Jose Luiz. As origens do MOBREAL. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1989. Dissertação de Mestrado.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de e SANTANA, Wagner, orgs. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

PALMA FILHO, João Cardoso. A República e a Educação no Brasil: Primeira República (1889-1930). In: \_\_\_\_\_. Pedagogia Cidadã – Cadernos de Formação – História da Educação – 3. ed. São Paulo: PROGRAD/ UNESP/ Santa Clara Editora. 2005, p. 49-60.

RUA, Maria da Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. Florianópolis/ Brasília, UFSC/CAPEL, 2009.

SANTOS, Jailson. Da escola única à educação fragmentada: o Congresso Nacional na reforma do ensino técnico. Trab. Educ. Saúde, v. 5 n. 3, p. 357-374, nov.2007/fev.2008.

SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete, orgs. Políticas públicas. Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

SAVIANI, Dermeval. História das idéias pedagógicas no Brasil. Campinas: Autores Associados, 2007.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo, Cengage Learning, 2010.

ZANETTI, Tânia Maria. A efetivação dos direitos sociais através das políticas públicas. Disponível:

<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/efetiva%C3%A7%C3%A3o-dos-direitos-sociais-atrav%C3%A9s-das-políticas-p%C3%BAblicas> Acesso em 18 maio 2018.



# ESTAMOS DE MÃOS ATADAS SEM UMA LEI DE RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL?

*Alessandra Gotti<sup>27</sup>*

Posicionado dentre os 10 países mais desiguais do mundo, o Brasil possui quase 12 milhões de analfabetos e mais da metade dos adultos entre 25 e 64 anos não concluíram o ensino médio<sup>28</sup>. São 6,8 milhões de crianças de 0 a 3 anos sem vaga em creche e 2,5 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos fora dos bancos escolares.

Além do desafio da universalização da educação básica, há um déficit de aprendizagem alarmante. Segundo o Anuário Brasileiro da Educação Básica 2018, 55% das crianças com idades entre 8 e 9 anos não estão alfabetizadas e apenas 7,3% dos que concluem o ensino médio adquirem conhecimentos adequados em matemática e conseguem resolver problemas de porcentagem (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018, P. 16-17). E o pior: os indicadores de aprendizagem apresentam tendência de estagnação nos anos finais do ensino fundamental e de retrocesso no ensino médio.

No tocante à infraestrutura das redes de ensino, apesar dos avanços nos últimos anos, ainda há uma grande quantidade de escolas em situação precária: 14,3% delas não possuem energia elétrica, esgoto (fossa ou rede pública), água filtrada ou ligada à rede pública e banheiro dentro do prédio e 55,2% não possuem biblioteca ou sala de leitura (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018, P. 15).

Para articular os entes da federação brasileira em torno dos inúmeros desafios existentes, o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005/2014, com fundamento no artigo 214 da Constituição Federal de 1988 (CF), previu uma série de metas e estratégias voltadas à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar, à melhoria da qualidade do ensino, dentre outras.

A aprovação de uma lei de responsabilidade educacional é uma dessas estratégias de ação, a de nº 20.11. Ela prevê que, no prazo de um ano após a publicação do PNE (ocorrida em 26/6/2014) seja aprovada lei de responsabilidade educacional, assegurando

27 Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela PUC/SP. Professora em Direito das Faculdades Integradas Rio Branco. Presidente do Instituto Articule. Sócia do Hesketh Advogados. Consultora da Unesco e Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. Membro do Comitê de Assessoramento à Coordenadoria da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça de São Paulo. Coordenadora da Célula de Soluções Estratégicas do Grupo de Administração Legal do Conselho Regional de Administração de São Paulo. Membro do Comitê Estadual da Saúde do Tribunal de Justiça de São Paulo. Sócia-efetiva do Todos pela Educação.

28 Mais da metade dos brasileiros não tem diploma do ensino médio, aponta OCDE. BBC.11/9/2018.Disponível: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45470956>.

padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida por metas de qualidade monitoradas por institutos oficiais de avaliação educacional.

Apesar da discussão da responsabilidade educacional no Parlamento ser anterior ao PNE, remontando ao Projeto de Lei (PL) nº 7.420 de 2006, de autoria da Deputada Professora Raquel Teixeira, quatro anos após a publicação do PNE, ela ainda é uma estratégia que, como muitas, não saiu do papel.

Considerando esse contexto, o objetivo do presente artigo é examinar a evolução dos projetos de lei de responsabilidade educacional, bem como as potencialidades do arcabouço normativo para o diagnóstico e o controle do retrocesso social na educação básica no Brasil.

## A evolução dos projetos de lei de responsabilidade educacional

A discussão de uma lei de responsabilidade dos gestores públicos na promoção da educação básica é antiga e remonta ao Projeto de Lei (PL) nº 7.420, de 9 de agosto de 2006, de autoria da Deputada Professora Raquel Teixeira, ao qual foram apensados outros 18 projetos de lei: nº 247, de 2007; nº 600, de 2007; nº 1.256, de 2007; nº 1.680, de 2007; nº 4.886, de 2009; nº 8.039, de 2010; nº 8.042, de 2010; nº 413, de 2011; nº 250, de 2011; nº 2.417, de 2011; nº 5.519, de 2013; nº 5.647, de 2013; nº 6.137, de 2013; nº 51, de 2015; nº 89, de 2015; nº 925, de 2015; nº 2.971, de 2015; e nº 4.901, de 2016.

### *O PL nº 7.420/2006, da Deputada Raquel Teixeira*

Partindo da definição do padrão de qualidade da educação básica e de uma sistemática de monitoramento da qualidade, por meio de avaliações de rendimento escolar periódicas, o PL nº 7.420/2006 prevê a exigência da obtenção de resultados de desempenho escolar sempre superiores aos da avaliação anterior, inclusive no tocante às taxas de repetência e evasão.

Para induzir a evolução progressiva dos indicadores de desempenho, traz a exigência de alocação adicional de recursos pelos entes da federação cujos resultados estagnarem ou retrocederem, bem como vincula as transferências voluntárias da União a critérios relacionados aos esforços realizados e às melhorias de desempenho evidenciadas pelas avaliações de rendimento escolar periódicas.

Além de acarretar a suspensão das transferências voluntárias da União aos estados ou municípios, relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino e aos

programas suplementares referidos no artigo 212 da CF/88, o descumprimento do PL nº 7.420 é considerado, (i) crime de responsabilidade por violação patente contra o exercício de direitos individuais e sociais (do artigo 7º, item 9, da Lei nº 1.079/1950); (ii) infração político-administrativa por deixar de defender direitos e interesses do Município (artigo 4º, VIII, do Decreto-lei nº 201/1967); e (iii) ato de improbidade administrativa (artigo 11, II, da Lei nº 8.429/1992).

### *O Substitutivo ao PL nº 7.420, do Deputado Raul Henry*

Em 13 outubro de 2011, foi constituída Comissão Especial, na Câmara dos Deputados, destinada a proferir parecer sobre os projetos de lei relativos à responsabilidade educacional, sob a Presidência do Deputado Waldenor Pereira e sob a relatoria do Deputado Raul Henry, a partir do projeto principal de autoria da Deputada Professora Raquel Teixeira, acima mencionado (nº 7.420, de 2006).

Após a realização de diversas audiências públicas pela Comissão Especial, em 12 dezembro de 2013, o Relator, Deputado Raul Henry apresentou parecer, com Substitutivo ao PL nº 7.420, de 2006, reunindo proposições relativas ao (i) padrão de qualidade da educação básica, cujos insumos e processos foram sensivelmente ampliados; (ii) à assistência financeira da União, nos termos do artigo 211, §1º, da CF/88, aos entes federados cujos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino forem insuficientes para garantir a disponibilidade desses padrões; (iii) à responsabilidade do chefe do Poder Executivo pela implementação das metas do PNE, proporcionalmente ao tempo de duração de seus mandatos e na manutenção do padrão de qualidade da educação oferecida na rede escolar sob sua jurisdição; (iv) à assistência técnica da União aos entes federados que apresentarem declínio no índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) em relação à avaliação anterior; (v) ao ajuizamento de ação civil pública de responsabilidade educacional, como sanção, em caso de retrocesso injustificado na qualidade da rede de educação básica, por descumprimento dos requisitos do padrão de qualidade, mensurado por meio da comparação do IDEB, calculado pelo Ministério da Educação, atingido ao final de cada gestão do chefe do Poder Executivo com o IDEB do final da gestão imediatamente anterior.

Em apertada síntese, o Substitutivo, que não chegou a ser apreciado pela Comissão Especial, trouxe aprimoramentos ao projeto de lei principal no tocante à delimitação da responsabilidade na oferta e garantia da educação básica entre os entes federados e de estratégias de cooperação, em termos financeiros e técnicos para arcar com os custos correspondentes ao padrão de qualidade definido. Inovou ao trazer as balizas para a avaliação do retrocesso, prevendo como justificável tão somente a situação na qual reste

comprovada, simultaneamente, que houve priorização na alocação dos recursos públicos para o aprimoramento da qualidade da educação básica pela respectiva unidade da Federação e que foram garantidos todos os insumos e processos previstos no padrão de qualidade definido.

Quanto à penalidade por descumprimento, trouxe ressalva à suspensão das transferências voluntárias da União aos estados ou municípios, relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino e aos programas suplementares referidos no artigo 212 da CF/88, que confronta a exceção prevista no artigo 25, §3º, da Lei Complementar nº 101/2000<sup>29</sup>, e restringiu-a à previsão de ajuizamento de ação civil pública de responsabilidade educacional para cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Convém mencionar que essa previsão não traz qualquer inovação em termos de exigibilidade pelo simples fato da ação civil pública, tal como prevista na Lei nº 7.347/1985, já se prestar a essa finalidade.

Importante notar que o voto do Deputado Raul Henry, apresentado no parecer ao Substitutivo, trouxe uma reflexão a respeito da importância de ser debatida a alteração da Lei Complementar nº 64/1990, que estabelece os casos de inelegibilidade, para inserir, dentre eles, o retrocesso injustificado na qualidade da respectiva rede de educação básica, decorrente da falta de cumprimento dos insumos e processos necessários à garantia do padrão de qualidade da educação.

### *O Substitutivo ao PL nº 7.420, do Deputado Bacelar*

Dando sequência à discussão sobre a responsabilidade educacional no Parlamento, em 16 março de 2015, foi constituída nova Comissão Especial sob a Presidência da Deputada Gorete Pereira e a relatoria do Deputado Bacelar.

Após nova rodada de audiências públicas e dois seminários em São Paulo e Salvador, foi aprovado pela Comissão Especial, em 28 de junho de 2017, o parecer, com Substitutivo do Deputado Bacelar, ao PL nº 7.420, de 2006, com complementação de voto. A despeito do requerimento de urgência de apreciação nº 8.251/2018 apresentado ao plenário da Câmara dos Deputados, em 3/3/2018, o Substitutivo do Deputado Bacelar, aprovado pela Comissão Especial, ainda não foi apreciado pelo Plenário.

Em apertada síntese, este Substituto inovou ao prever que o padrão de qualidade da educação básica seja expresso por “Parâmetros Nacionais para a Oferta da Educação Básica”, como parte integrante do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica,

---

<sup>29</sup> Art. 25. §3º. Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

definidos pelo Ministério da Educação e aprovados pelo Conselho Nacional de Educação, no prazo de um ano da publicação da lei de responsabilidade educacional, ouvida a instância permanente de negociação e cooperação, prevista no §5º do artigo 7º da lei do PNE, entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.

Tais parâmetros categorizarão o padrão de oferta na educação básica nas escolas e redes de ensino em: “abaixo do básico”, “básico”, “adequado” e “superior”, prevendo o dever de progressão gradual, a cada quatro anos, de um padrão para o imediatamente mais elevado até alcançar o “adequado”.

No tocante ao custeio, o padrão “básico” corresponde ao custo aluno qualidade inicial e, o “adequado”, ao custo aluno qualidade, que são referências para a complementação, pela União, do financiamento da educação básica oferecida pelos entes federados, de acordo com os seus recursos disponíveis.

Inovou ainda o novo Substitutivo ao prever que, ao longo dos três primeiros anos de gestão, o chefe do Poder Executivo deve submeter, anualmente, ao Conselho de Educação e ao Poder Legislativo relatório circunstanciado sobre o cumprimento dos requisitos relativos ao padrão de qualidade da educação básica, evidenciando os êxitos e as dificuldades, bem como os compromissos para seu cumprimento, caso não tenham ocorrido satisfatoriamente.

Ampliou os indicadores de mensuração da qualidade da educação para além do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e qualificou como retrocesso, não apenas a queda nos indicadores em razão do descumprimento do padrão de qualidade, mas também a não garantia dos insumos e processos nele definidos, caso constatada a existência de recursos financeiros. Por fim, ampliou o prazo de implantação do custo aluno qualidade inicial e do custo aluno qualidade, cujos prazos de implantação previstos no PNE já expiraram, respectivamente, para 18 meses após a vigência da lei de responsabilidade educacional e ao término da vigência do PNE em 2024.

Houve um inegável avanço nos debates sobre os projetos de lei de responsabilidade educacional nos Substitutivos ao PL nº 7.420/2006, dos Deputados Raul Henry e Bacelar, que sistematizam o que é retrocesso social, invertem o ônus da prova ao chefe do Executivo em caso de retrocesso e fixam os seus limites argumentativos na apresentação de justificativa. Essa previsão está alinhada com a interpretação autorizada do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>30</sup>.

30 O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi criado, em 1985, pelo Conselho Econômico e Social, um dos órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU), com a finalidade de monitorar a implementação dos direitos previstos no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Além da apreciação dos relatórios periódicos dos Estados-partes, de petições individuais, de medidas provisórias, comunicações interestatais, de procedimentos investigativos em caso de graves violações de direitos sociais, é atribuição do Comitê a elaboração de Comentários Gerais. Por equivalerem a uma verdadeira “jurisprudência internacional”, servindo

Com efeito, é pacífico neste Comitê “que o retrocesso social acarreta a presunção de invalidez ou inconstitucionalidade da medida adotada, bem como transfere ao Estado o ônus da prova quanto à sua razoabilidade (congruência entre os critérios de diferenciação e a medida adotada) e proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito)” (GOTTI, 2012, p. 171).

O Comentário Geral nº 13 (direito à educação), parágrafo 45, aponta as consequências da adoção de medidas regressivas em relação ao direito à educação e os limites argumentativos de sua justificativa:

A adoção de medidas regressivas em relação ao direito à educação, e outros direitos enunciados no Pacto, é objeto de grandes prevenções. Se deliberadamente adota alguma medida regressiva, o Estado-parte tem a obrigação de demonstrar que foi implantada após a consideração mais cuidadosa de todas as alternativas e que se justifica plenamente em relação à totalidade dos direitos previstos no Pacto e no contexto do aproveitamento pleno do máximo dos recursos de que dispõe o Estado-parte<sup>31</sup> [General Comment nº. 13,1999].

Outrossim, representa um avanço à consolidação de uma cultura focada no atingimento de resultados na gestão pública, a previsão, no Substitutivo do Deputado Bacelar, aprovado pela Comissão Especial, de que, ao longo dos 3 primeiros anos de gestão, o chefe do Poder Executivo deve submeter, anualmente, ao Conselho de Educação e ao Poder Legislativo relatório circunstanciado sobre o cumprimento dos requisitos relativos ao padrão de qualidade da educação básica.

Todavia, para uma modulação das consequências jurídicas mais adequadas, há espaço para aprimoramentos no Substitutivo aprovado, especialmente nos casos de diagnóstico de progresso e da inércia nos resultados atingidos.

Nesse prisma, em caso de progresso dos indicadores de qualidade da educação básica, poder-se-ia pensar em mecanismos de estímulo e difusão de melhores práticas.

Do mesmo modo, é fundamental a previsão de um mecanismo que desencadeie, tempestivamente, a assistência técnica da União aos entes federados que apresentem inércia nos indicadores de qualidade da educação básica, para auxiliá-los na elaboração de um plano de ação. Somente assim será possível evitar que o sinal “amarelo” da inércia não evolua para um “vermelho” de retrocesso.

---

como um guia para a compreensão da posição do Comitê com relação às obrigações assumidas pelos Estados-partes, é fundamental que os operadores do Direito - especialmente nossos Tribunais - tenham conhecimento dos Comentários Gerais, sob pena de incorrer em descumprimento de um compromisso internacional. (GOTTI, 2012, p. 77-78)

31 General Comments, E/C.12/1999/10, de 8/12/1999. (Tradução livre).

## Potencialidades do arcabouço normativo: o dever de implementação progressiva e a proibição do retrocesso social

Os direitos sociais, como é o caso da educação, demandam a criação de condições materiais para sua concretização, de modo que o monitoramento dos resultados alcançados pelo Estado ao longo do tempo (e consequentemente do grau de fruição desses direitos pela sociedade) é inerente à sua estrutura e natureza. Sob o prisma jurídico, a preocupação com o monitoramento desses resultados é materializada nos princípios da implementação progressiva e da proibição do retrocesso social.

A doutrina brasileira entende que o princípio da proibição do retrocesso social está implícito na Carta Magna de 1988, especialmente nos artigos 1º, inciso III; 3º; 5º, §1º; 170 e 193 e, o princípio da implementação progressiva, implícito nos seus artigos 3º, 170, 193. Todavia, é no âmbito do direito internacional que se delineiam os contornos do princípio da proibição do retrocesso social de forma inter-relacionada com o princípio da implementação progressiva, em especial no artigo 2º, parágrafo 1º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>32</sup>, no artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>33</sup> e no artigo 1º do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (OEA)<sup>34</sup>.

Sob o ponto de vista material, o princípio da implementação progressiva parte da premissa de que o Estado deve, ao longo do tempo, avançar no que se refere às condições de gozo e exercício dos direitos sociais, que demandam a criação de condições materiais para sua concretização. Se o Estado deve sempre melhorar as condições de gozo e exercício desses direitos, não pode, por consequência lógica, retroceder sobre os passos já adotados, reduzindo o nível de proteção dos direitos vigentes ou simplesmente revogando os direitos existentes<sup>35</sup>.

---

32 Art. 2º. 1º. Cada Estado-parte no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

33 Art. 26. “Desenvolvimento Progressivo. Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados”.

34 Art. 1º. “Os Estados-partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetivação dos direitos reconhecidos neste Protocolo”.

35 Exemplifica J.J. Gomes Canotilho que “se consagradas legalmente as prestações de assistência social, o legislador não pode eliminá-

No tocante às condutas exigidas para seu cumprimento, o princípio da implementação progressiva requer que o Estado crie as condições materiais necessárias para a plena fruição dos direitos sociais, priorizando os recursos necessários para gradualmente atingir essa finalidade. Como os recursos são finitos, é fundamental que o Estado estabeleça um planejamento focado, com metas de curto, médio e longo prazos, justificando à sociedade a racionalidade dos critérios adotados.

O princípio da proibição do retrocesso, por sua vez, requer que ao longo do processo de efetivação dos direitos sociais não ocorram pioras no seu grau de fruição. Ele pode ser normativo (aplicável a normas jurídicas) ou de resultados (aplicável ao resultado de políticas públicas). Enquanto o retrocesso normativo pressupõe a comparação com a norma modificada ou substituída e a avaliação de uma possível supressão, limitação ou restrição de benefícios ou direitos pela norma posterior; o retrocesso de resultados requer a análise dos resultados de uma política pública com relação a um ponto de referência temporal (COURTIS, 2006, p. 3-8).

A respeito da proibição do retrocesso, destacam Víctor Abramovich e Christian Courtis (2002, p. 95-96) que:

A obrigação de não retroceder constitui justamente um dos parâmetros de justiciabilidade das medidas adotadas pelo Estado em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais que resulta diretamente aplicável pelo Poder Judiciário. Do ponto de vista conceitual, a obrigação de não retroceder constitui uma limitação que os tratados de direitos humanos pertinentes e, eventualmente, a Constituição impõem aos Poderes Legislativo e Executivo no que tange às possibilidades de regulamentação dos direitos econômicos, sociais e culturais. Essa obrigação proíbe que o legislador ou o titular do poder regulamentar derogue ou reduza o nível dos direitos econômicos, sociais e culturais de que goza a população. (...) Trata-se de uma garantia substancial, vale dizer, de uma garantia que visa proteger o conteúdo dos direitos vigentes no momento da adoção da obrigação internacional, e o nível de realização alcançado cada vez que o Estado, no cumprimento de sua obrigação de progressividade, haja produzido uma melhora (Tradução livre).

Relativamente à forma de violação, o princípio da progressiva implementação é violado quando o Estado não adota medidas para avançar constantemente o nível de gozo dos direitos sociais (non facere inconstitucional: omissão). A obrigação de progressividade

las posteriormente sem alternativas ou compensações – retornando sobre os seus passos –; reconhecido, através de lei, o subsídio de desemprego como dimensão do direito ao trabalho, não pode o legislador extinguir este direito, violando o núcleo essencial do direito social constitucionalmente protegido”. (CANOTILHO, 2002, p. 475).



pressupõe, como observa Magdalena Sepúlveda, não apenas a adoção de medidas positivas (fáticas ou normativas) voltadas à melhora contínua do gozo dos direitos sociais previstos no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como também o dever de não permanecer inerte frente a deterioração do nível de gozo ou desfrute desses direitos pela população (SEPÚLVEDA, 2006, p. 125-126).

A violação da proibição do retrocesso, a seu turno, tem como causa a adoção de medidas regressivas (facere inconstitucional: ação), tanto no que concerne às normas que tutelam os direitos sociais, quanto às políticas públicas adotadas para sua implementação. Em caso de retrocesso social, como já visto, há a presunção de invalidez ou inconstitucionalidade da medida adotada e a inversão do ônus da prova do Estado quanto à sua razoabilidade (congruência entre os critérios de diferenciação e a medida adotada) e proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito) (GOTTI, 2012, p. 171).

Convém ressaltar que o Supremo Tribunal Federal (STF) já pacificou o entendimento, por decisão majoritária<sup>36</sup>, adotada em 3/12/2008, de que os tratados internacionais de direitos humanos possuem status de norma infraconstitucional, mas supralegal, de modo que têm o condão de paralisar a eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com ela conflitante, não podendo, portanto, ser negligenciada.

Em suma, o dever de cumprir um padrão progressivo na implementação dos direitos sociais não é novo. Isso significa que, não obstante a importância de uma lei de responsabilidade educacional que venha a instituir o padrão de qualidade da educação, o regime de colaboração e as responsabilidades de cada esfera estatal e as sanções por descumprimento, não estamos de mãos atadas sem ela.

É possível questionar o retrocesso social e a inércia na melhoria dos resultados na qualidade da educação básica por meio da exploração do arcabouço normativo em vigor, em especial do dever de implementação progressiva e da proibição do retrocesso social, aliado a instrumentos de responsabilização política (por crime de responsabilidade, nos termos da Lei nº 1.079/1950 e Decreto-lei nº 201/1967) ou de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992).

---

36 Recurso Extraordinário nº 349.703-RS (Relator Min. Ayres Britto e Relator p/ acórdão Ministro Gilmar Mendes). Na mesma data, foram julgados o Recurso Extraordinário nº 466.343-SP (Relator Min. Cezar Peluso) e o Habeas Corpus nº 87.585-TO (Relator Min. Marco Aurélio).

## O Judiciário brasileiro e o controle do retrocesso social: algumas conclusões

Não faz muito tempo em que transitamos de um momento em que os direitos sociais eram compreendidos como inexigíveis perante o Poder Judiciário, por se revestirem de um programa de ação, para um momento em que foram reconhecidos como verdadeiros direitos fundamentais, cuja eficácia não poderia ser comprometida pelos Poderes do Estado.

No processo evolutivo do Judiciário brasileiro em matéria de direitos sociais, a liminar concedida pelo Ministro Ricardo Lewandowski, em 31/8/2017, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5595, para suspender a eficácia dos artigos 2º e 3º da Emenda Constitucional (EC) 86/2015 (Emenda do Orçamento Impositivo), sobre o financiamento da saúde, é um marco por abrir um novo horizonte na luta pela concretização dos direitos sociais.

Partindo da premissa de que ao direito à saúde correspondem garantias fundamentais de organização sistêmica (SUS) e de financiamento suficiente e progressivo, sendo inconcebíveis os retrocessos, o Ministro Lewandowski entendeu que a não concessão da medida cautelar, em caráter de urgência, exacerbaria o “quadro crônico de subfinanciamento da saúde pública do país, que causa número formidável de mortes e agravos evitáveis à saúde dos cidadãos brasileiros”, como pontuado pelo Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot.

No arsenal jurídico utilizado para proferir seu voto, o Ministro valeu-se não apenas das normas constitucionais, mas também dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil, dando ênfase, de forma conjunta, aos princípios da implementação progressiva e da proibição do retrocesso social. Deixou claro que o orçamento público deve obediência às garantias de financiamento suficiente e progressivo dos direitos sociais e que a alegação discricionária de restrição orçamentária não é oponível em face de tais direitos fundamentais.

Reforçou a proteção dos direitos sociais ao reconhecer que o retrocesso social “acarreta a presunção de invalidez ou inconstitucionalidade da medida adotada, bem como transfere ao Estado o ônus da prova quanto à sua razoabilidade” que, para justificar a medida adotada, deverá demonstrar que examinou todas as alternativas existentes e justificá-las em relação à totalidade dos direitos previstos no Pacto e no contexto da utilização do máximo dos recursos disponíveis, consagrando assim a inversão do ônus da prova (GOTTI, 2012, p. 171-174).

É possível, portanto, questionar o retrocesso social e a inércia na melhoria dos resultados na qualidade da educação básica por meio da exploração do arcabouço normativo em vigor, em especial do dever de implementação progressiva e da proibição do retrocesso social, que decorrem da CF/1988 e dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil, aliado a instrumentos de responsabilização política (por crime de responsabilidade, nos termos da Lei nº 1.079/1950 e Decreto-lei nº 201/1967) ou de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992).

Assim, não obstante a importância de uma lei de responsabilidade educacional que venha a instituir o padrão de qualidade da educação, o regime de colaboração e as responsabilidades de cada esfera estatal e as sanções por descumprimento, como requer o PNE, a verdade é que não estamos de mãos atadas enquanto ela não sair do plano das ideias.

## Referência Bibliográfica:

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. El umbral de la ciudadanía – El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2006.

\_\_\_\_\_. Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid: Editorial Trotta, 2002

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 5ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2002.

GENERAL COMMENT Nº. 13 (Twenty-first session, 1999), The right to education (article 13 of the Covenant) -E/C.12/1999/10, de 8/12/1999. In: Committee on Economic, Social and Cultural Rights. United Nations Human Rights – Officer of High Commissioner. Disponível: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11).

GOMES, Candido Alberto. Fundamentos de uma Lei de Responsabilidade Educacional. UNESCO. Série debates X. Agosto de 2008.

GOTTI, Alessandra. Direitos Sociais: Fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

SEPÚLVEDA, Magdalena. La interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la expresión ‘progresivamente’. In: COURTIS, Christian (Comp.). Ni un paso atrás – La prohibición de regresividad em materia de derechos sociales. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2006.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Anuário Brasileiro da Educação Básica 2018 (edição atualizada). 2018. Editora Moderna. Disponível: [https://todospelaeducacao.org.br/\\_uploads/20180824-Anuario\\_Educacao\\_2018\\_atualizado\\_WEB.pdf?utm\\_source=conteudoSite](https://todospelaeducacao.org.br/_uploads/20180824-Anuario_Educacao_2018_atualizado_WEB.pdf?utm_source=conteudoSite).

# FUNDEB PERMANENTE: A TRAMITAÇÃO E AS ALTERAÇÕES PROPOSTAS PELA EC 15/15

*Paulo Sena Martins*<sup>37</sup>

## O Fundeb no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)

A Emenda Constitucional nº 53/06, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), inseriu o dispositivo, não no corpo permanente da Constituição Federal, mas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Como havia feito a Emenda Constitucional nº 14/96, que criara o fundo precedente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Em termos de posição topológica das normas no texto constitucional, a localização no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) nunca me pareceu adequada, como argumentei (MARTINS, 2011), recorrendo ao entendimento de vários juristas. O ADCT contém normas de transição e adaptação ao novo texto constitucional, à nova ordem jurídica inaugurada pela Constituição de 1988 (MELO, 2001).

Para a Ministra do Supremo Tribunal Federal (STF), Carmen Lúcia Rocha, enquanto as normas constitucionais do corpo permanente voltam-se para o presente e o futuro, as disposições constitucionais transitórias são voltadas para o passado, com repercussões no presente. Assim, a prática de emendar o ADCT torna o que seria uma regulamentação de passagem em “instabilidade institucional permanente” (ROCHA, 2001, p. 400-401).

Também José Afonso da Silva opina que não é usual – e nem tem cabimento “emendar disposições transitórias, por isso é que são transitórias, situadas, pois, em um contexto de transição de um regime constitucional para outro. Senão, de emenda em emenda, elas acabariam virando disposições permanentes” (SILVA, 2009, p. 931).

Na mesma direção, Maria Paula Dallari Bucci entende que a alteração do ADCT constitui um “expediente bastante discutível do ponto de vista da técnica constitucional” (BUCCI, 2006, p. 18).

---

37 Graduado em Direito e Mestre em Direito Penal pela Universidade de São Paulo. Doutor em Educação pela Universidade de Brasília. Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados na área de educação, cultura e desporto. Possui estudos, pesquisas e publicações na área de educação, com ênfase nos temas: financiamento da educação básica, federalismo e educação, políticas públicas e direito à educação.

Anna Cândida da Cunha Ferraz (1999) admite a reformabilidade do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), mas observa que, além dos limites expressos (cláusulas pétreas) e implícitos ao poder constituinte derivado, há, no que atine ao ADCT, outro limite: a compatibilidade da modificação com a finalidade do regramento do ADCT (estabelecer exceções precárias e transitórias às regras permanentes). Caso contrário, haveria inconstitucionalidade por “desvio de finalidade”.

Assim, há que se avaliar se pode ser considerado como transitório o caráter do Fundeb. Essa era a posição do governo – uma vez que foi estabelecido o prazo de vigência, por catorze anos – e foi explicitada pelo então ministro da Fazenda Antônio Palocci, que em 23 de novembro de 2005, recebeu uma comitiva de parlamentares composta pela relatora, Deputada Iara Bernardi e mais quinze deputados da Comissão Especial da PEC do Fundeb, acompanhada pelos consultores legislativos que prestavam assessoria ao processo, entre os quais me incluía.

Na exposição aos deputados, o ministro, entre outros aspectos, deixou claro que o Fundeb seria considerado provisório – daí a proposta de um valor fixo (4,3 bilhões de reais, a serem corrigidos pela inflação) para a complementação da União.

## Tramitação das Propostas de Emenda Constitucional

### *O rito das PECs*

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) segue um rito próprio no processo legislativo na Câmara dos Deputados.

Em primeiro lugar, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) pronuncia-se sobre a admissibilidade da proposição, em 5 sessões. É condição de admissibilidade não atingir cláusulas pétreas (art.60,§ 4º, CF) – qualquer proposição tendente a abolir: a Federação, o voto direto secreto universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

Se admitida pela CCJC, é constituída Comissão Especial, com prazo inicial de 40 sessões. O quórum, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 183, RICD) é de 3/5 dos votos dos membros, nos 2 turnos, em votação nominal.

Uma vez constituída, a Comissão Especial abre um processo de audiências públicas para subsidiar o trabalho da relatoria e construir o consenso entre os representantes do

governo, os atores educacionais da sociedade e as forças políticas com representação no Congresso Nacional.

No caso do Poder Executivo, podem variar as ações, discursos e a incidência nas propostas, sobretudo em relação aos ministérios da Educação (MEC) e da Fazenda (MF).

Como assinala:

São distintos os papéis esquematicamente assumidos neste jogo político (e orçamentário) interno: o MEC assume o papel de defensor de sua política e do orçamento da Educação, o MF de guardião do Tesouro e proponente de limites, constituindo ator que procura exercer o poder de veto e a Casa Civil de mediador. Conquanto se reportem a seu interlocutor no governo – o MEC, é na fase subsequente, de discussão no Parlamento, que os movimentos sociais serão os formuladores das demandas e cobradores das dívidas históricas e o Legislativo constituirá o recolhedor destas demandas e agente conciliador dos interesses do movimento, das esferas federativas e do governo central.

[...]

Em caso de legislação ordinária ou complementar, caso o Executivo discorde de algum dispositivo, pode recorrer a vetos. Mas não no caso das Propostas de Emenda à Constituição (PEC), quando não há a fase de sanção e veto, o que aumenta o poder do Congresso, ao contrário das propostas cujo veículo seja a medida provisória ou projeto de lei. Naquela situação, o Congresso pode divergir mesmo de orientações do poderoso ministério da Fazenda – como ocorreu no caso da complementação da União ao Fundeb, fixada não em valores fixos, como pretendia o Executivo, mas em, no mínimo, 10% do valor do fundo. (MARTINS, 2014, p. 15 e 16).

A PEC nº 15 de 2015 foi apresentada, em 7 de abril de 2015, por parlamentares, sendo a primeira signatária, a Deputada Raquel Muniz, parlamentar da base do governo.

### *A tramitação da PEC nº 15 de 2015*

Em 16 de junho daquele ano, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aprovou parecer pela admissibilidade da proposição. Em 30 de novembro de 2016 foi constituída a Comissão Especial, sendo indicada relatora a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, ex-secretária de educação do estado de Tocantins e ex-presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed). O presidente da Comissão Especial é o Deputado Thiago Peixoto, ex-secretário de educação do estado de Goiás. Assim,

autora, relatora e presidente são todos parlamentares da base do governo. Presidente e relatora tem experiência de gestão<sup>38</sup>.

Em 7 de dezembro de 2016 iniciou-se o primeiro prazo para emendas, por dez sessões (do Plenário da Casa), não tendo sido apresentadas emendas<sup>39</sup>. Houve nova tentativa, com a reabertura do prazo, a partir do dia 24 de abril de 2017, dessa vez por cinco sessões e, mais uma vez, sem apresentação de emendas. Essa situação, evidentemente, enfraquece o papel de mediação da relatoria, sobretudo perante o próprio governo, ao mesmo tempo em que torna mais importante a construção de consenso na Comissão Especial, a partir das audiências públicas, conforme o quadro 1.

### QUADRO 1 - Audiências Públicas PEC 15 de 2015 – Fundeb permanente

| DATA       | TEMA  | EXPOSITORES  |
|------------|---|--|
| 07/03/2017 | O Fundeb à luz do balanço de sua experiência: perspectivas abertas pela PEC nº 15 de 2015, análise e sugestões para o aprimoramento de seu texto.                       | José Marcelino Rezende Pinto - USP/Ribeirão Preto<br>Luiz Araújo - UnB   |
| 14/03/2017 | O Fundeb, efeito redistributivo e cooperação entre os entes federados no setor educacional: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto. | Marcos Silva Ozorio (SASE/MEC)<br>Idilvan Alencar - Sec. Educação do Ceará – pres. CONSED<br>Aléssio Costa Lima - UNDIME |

38 São membros da comissão especial, ainda, os ex-secretários de Educação do Mato Grosso (Ságuas Moraes) e do Piauí (Átila Lira).

39 Regimentalmente, não cabe mais apresentação de emendas, mesmo ao substitutivo – só há possibilidade de destaques. No processo de debate na Comissão Especial, a relatoria pode, eventualmente, submeter complementação de voto para selar acordos.



|  |   |  |
|--|---|--|
| <p>28/03/2017</p>  | <p>Fundeb, valorização dos profissionais do magistério e garantia do direito à educação: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para seu aprimoramento.</p>       | <p>Lívia Maria Fraga Vieira – MIEIB<br/>                 Gilmar Soares Ferreira - CNTE<br/>                 Iolanda Barbosa da Silva - UNDIME/ Paraíba.<br/>                 Jorge Carvalho, Sec. Educação de Sergipe - CONSED</p>                               |
| <p>04/04/2017</p>  | <p>Impactos do Fundeb sobre a qualidade e equidade do ensino básico público: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto.</p>        | <p>Daniel Arias Vazquez - Economia/ UNIFESP<br/>                 Bruno Cesar Campos - Economista.<br/>                 José Francisco Soares - Educação UFMG (FaE).</p>  |
| <p>11/05/2017</p>  | <p>Fontes de financiamento para a educação com qualidade e equidade: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto.</p>                | <p>Reynaldo Fernandes - Economista e Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade/USP de Ribeirão Preto<br/>                 Andréa Barbosa Gouveia - Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED)</p> |
| <p>18/5/2017</p> <p>Obs: Audiência pública não realizada como tal, convertida em reunião técnica informal.</p> | <p>O novo Fundeb como contribuição para a construção do custo aluno qualidade -CAQ: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto.</p> | <p>Arnóbio Marques de Almeida Júnior (Binho Marques) – ex-Secretário SASE<br/>                 Carlos Roberto Jamil Cury - PUC/MG<br/>                 André Pinheiro de Carvalho - Economista</p>   |

|                   |  |  |
|-------------------|--|--|
| <p>01/06/2017</p> | <p>O Fundeb e a população de educandos nos próximos 20 anos: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto.</p>       | <p>Maria Inês Fini - Presidente do INEP</p> <p>Maria Lúcia Franca Pontes Vieira - Gerente de Pesquisa do IBGE</p> <p>José Irineu Rangel Rigotti - Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG</p>                              |
| <p>13/06/2017</p> | <p>Fundeb - Efeito Redistributivo e Fontes: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto.</p>                        | <p>Barjas Negri - Prefeito de Piracicaba SP</p> <p>Jorge Abrahão de Castro - Economista</p> <p>José Roberto Rodrigues Afonso - Economista - IDP (Instituto de Direito Público)</p>   |
| <p>20/06/2017</p> | <p>Fontes de Financiamento para Educação com Qualidade e Equidade: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto.</p> | <p>Lisete Regina Gomes Alelaro - Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação - FINEDUCA</p> <p>Rebeca Otero - Coordenadora de Educação da UNESCO</p>   |
| <p>29/06/2017</p> | <p>O Fundeb e os Conselhos e Fóruns de Educação: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto.</p>                   | <p>Cesar Russi Callegari - Conselho Nacional de Educação - CNE</p> <p>Helena Araújo Filho - Coordenador do Fórum Nacional de Educação - FNE</p> <p>Manoel Humberto Gonzaga Lima - União dos Conselhos Municipais de Educação - UNCME</p> |

|                   |  |   |
|-------------------|--|---|
| <p>08/08/2017</p> | <p>Fundeb, Efeito Redistributivo e Cooperação entre os Entes Federados no Setor Educacional: Análise da PEC 15 de 2015 e Sugestões para o Aprimoramento de seu Texto</p> | <p>Elias Diniz - Vice-Presidente da Frente Nacional de Prefeitos - FNP<br/><br/>François Eugene Jean De Bremaeker - Gestor do Observatório de Informações Municipais</p>  |
| <p>22/08/2017</p> | <p>Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.</p>  | <p>Sylvia Cristina Toledo Gouveia - Coordenadora-Geral do FNDE<br/><br/>Naércio Menezes Filho - Economista e Professor do INSPER</p>  |
| <p>31/08/2017</p> | <p>Seminário Estadual: Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – Fundeb.</p>                             | <p>Deputada Federal Profª Dorinha Seabra Rezende - Relatora da PEC 15/2015;<br/><br/>Deputado Federal Pedro Uczai - Presidente da Frente Parlamentar em Defesa da Implementação do PNE;<br/><br/>Deputada Estadual Luciane Carminatti - Presidente da Comissão de Educação da ALESC</p> |
| <p>05/09/2017</p> | <p>Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.</p>  | <p>João Batista dos Mares Guia - Professor, Sociólogo e Consultor Educacional;<br/><br/>Álvaro Moreira Domingues Junior - Vice-Presidente do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação - FNCEE;<br/><br/>Bruna Brelaz - Diretora de Relações Institucionais da UNE.</p>        |

|                   |  |   |
|-------------------|--|---|
| <p>12/09/2017</p> | <p>Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.</p>  | <p>12/09/2017 Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento. Luciano Oliva Patricio - Assessor da Secretaria Executiva do Ministério da Educação.</p> <p>Mariza Abreu - Consultora de Educação da Confederação Nacional de Municípios.</p> <p>Denise Carreira - Coordenadora Adjunta da Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação.</p> <p>Priscila Cruz - Presidente Executiva do Movimento Todos Pela Educação</p> |
| <p>19/09/2017</p> | <p>O novo Fundeb como contribuição para a construção do custo aluno qualidade-CAQ: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto.</p> | <p>Arnóbio Marques De Almeida Júnior, Professor; Ex-Secretário da SASE</p> <p>André Pinheiro de Carvalho, Economista, Diretor da Civitas Assessoria e Consultoria</p>   |
| <p>26/09/2017</p> | <p>Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.</p>  | <p>Marta Teresa da Silva Arretche - Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo</p> <p>Caio Callegari - Representante do Movimento Todos Pela Educação</p>  |

|                   |   |  |
|-------------------|---|--|
| <p>10/10/2017</p> | <p>Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.</p>   | <p>Gregory Elacqua - Economista Principal da Divisão de Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)</p> <p>Gabriela Schneider - Professora da UFPR -</p> <p>Wellington Jesus - Representante da FINEDUCA</p> |
| <p>17/10/2017</p> | <p>Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.</p>   | <p>Nalu Farenzena - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS;</p> <p>Cláudio Riyudi Tanno - Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados.</p>   |
| <p>24/10/2017</p> | <p>Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.</p>   | <p>Ubiratan Aguiar - Relator da Lei que instituiu o FUNDEF</p> <p>Iara Bernardi - Relatora da PEC que instituiu o FUNDEB -</p> <p>Ricardo Dos Santos Henriques - Economista do Instituto Unibanco</p>                      |
| <p>31/10/2017</p> | <p>Discussão dos repasses aos Municípios de recursos remanescentes do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef.</p> | <p>Élida Graziane - Procuradora do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;</p> <p>José Reis Nogueira de Barros - Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene (AMAMS)</p>  |
| <p>07/11/2017</p> | <p>Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.</p>   | <p>Gilda Cardoso Araujo - Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES;</p> <p>Daniel Bregman - Economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.</p>                     |

|  |  |   |
|--|--|---|
| <p>21/11/2017</p>  | <p>Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.</p>                            | <p>Maria Tereza Paschoal - Secretária Municipal de Educação de Londrina- PR</p> <p>Úrsula Peres - Professora da Universidade de São Paulo - USP</p> <p>Salomão Ximenes - Professor da Universidade Federal do ABC - UFABC</p> <p>Thiago Alves - Professor da Universidade Federal do Paraná - UFPR -</p>          |
| <p>AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PÓS 1ª MINUTA DE SUBSTITUTIVO</p> |  |   |
| <p>24/04/2018</p>  | <p>Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.</p> | <p>Rubens Barbosa de Camargo - Presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA)</p> <p>Daniel Cara - Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação</p> <p>Stefany Kovalski - Diretora da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas - UBES</p>                 |
| <p>08/05/2018</p>  | <p>Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.</p> | <p>Caio Callegari - Representante do Movimento Todos pela Educação</p> <p>Nelson Cardoso Amaral - Professor da Reitoria da Universidade Federal de Goiás - UFG</p> <p>Fabrcio Rodrigues Magalhães - Mestre em Economia/UNICAMP</p> <p>Nelton Carlos Conte - Professor da Universidade de Passo Fundo - UPF/RS</p> |

|                   |  |  |
|-------------------|--|--|
| <p>15/05/2018</p> | <p>Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.</p> | <p>Elias Diniz - Prefeito de Pará de Minas/MG e Representante da Frente Nacional de Prefeitos (FNP)</p> <p>Heleno Manoel Gomes Araújo Filho - Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação- CNTE</p>                            |
| <p>22/05/2018</p> | <p>Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.</p> | <p>Haroldo Corrêa Rocha - Vice-Presidente do CONSED</p> <p>Márcio Bastos Medeiros - Representante do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento - CONSEPLAN</p>  |
| <p>29/05/2018</p> | <p>Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.</p> | <p>Aléssio Costa Lima - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME</p> <p>Mariza Abreu - Confederação Nacional de Municípios (CNM)</p> <p>Frederico da Costa Amancio - Conselho Nacional dos Secretários de Educação - CONSED</p> |
| <p>12/06/2018</p> | <p>Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento.</p> | <p>Marcos Mendes - Chefe da Assessoria Especial do Ministro da Fazenda</p> <p>Fábio Ribeiro Servo - Diretor do Departamento de Assuntos Macroeconômicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão</p>                                  |

## O Fundeb Permanente

### *Do Fundef ao Novo Fundeb*

A trajetória das políticas públicas envolve processo cumulativo de aprendizado, a partir da experiência e do enfrentamento e solução de problemas concretos que revelam seus avanços e insuficiências. Assim o Fundeb substituiu o fundo precedente, o antigo Fundef, incorporando vários de seus elementos<sup>40</sup> e trazendo outros novos<sup>41</sup> :

- alargamento da abrangência do fundo contábil, para alcançar toda a educação básica – da creche ao ensino médio;
- definição da complementação da União, a partir do quarto ano de vigência do fundo, no patamar mínimo de dez por cento do valor do total dos recursos dos entes subnacionais a ele carreados<sup>42</sup> ;
- vedação de utilização do salário-educação como fonte da complementação da União;
- recursos de MDE federal suportam, no máximo, 30% da complementação da União;
- não-cumprimento dos incisos V (obrigação de complementar, observados os valores mínimos e sem utilização do salário-educação) e VII (valores mínimos da complementação) do art. 60 do ADCT (EC nº 53), implica em crime de responsabilidade da autoridade competente;
- aplicação dos recursos do fundo nas áreas prioritárias de atuação de cada ente federado – o que na minha opinião valoriza o cumprimento da função própria<sup>43</sup> e organiza o regime de colaboração.

---

40 Natureza contábil; contas únicas e específicas com automaticidade de repasses; âmbito de cada Estado e do DF; aplicação de diferentes ponderações para etapas, modalidades e tipos de estabelecimento; subvinculação de 60% dos recursos para os profissionais do magistério (da etapa abrangida); controle social e acompanhamento exercido por conselhos nas três esferas federativas; destinação a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino da educação básica-MDE (art.70 da LDB); possibilidade de retificação dos dados do censo por demanda dos entes federados e complementação da União.

41 A lei regulamentadora – Lei nº 11.494/07 – adicionou mais aprimoramentos, no que se refere à fiscalização e controle e ao regime de colaboração: regras referentes aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social-CACS (impedimentos, autonomia, exercício da presidência, garantias aos conselheiros, instrumentos do conselho (requisição de documentos, convocação dos gestores e visitas in loco); litisconsórcio facultativo entre os MPs estadual e federal; criação de um espaço federativo de negociação, por meio do estabelecimento da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, composta por representação das diferentes regiões (mais uma dimensão inserida no jogo federativo) nas esferas municipal e estadual, além da representação da União.

42 Foram definidos os valores (a serem corrigidos anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC) de 2 bilhões de reais no 1º ano, 3 bilhões de reais no 2º ano e 4,5 bilhões de reais no 3º ano. A regra da complementação não constava da proposta original do executivo – foi definida pelo Congresso Nacional.

43 Função indicada pela Constituição Federal – nos parágrafos do art. 211 – como a de atuação prioritária, e que deve, portanto, ser sustentada com as fontes orçamentárias típicas ou próprias – no caso da Educação, as referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino e ao salário-educação, sem prejuízo de fontes gerais do orçamento. O projeto de plano nacional de educação, de 1937, abortado pelo golpe do Estado novo, já previa (art.7º) que a União exerceria “ação própria” e “ação supletiva”.



### *A proposta da Deputada Raquel Muniz*

Nos termos do caput do art. 60 do ADCT, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, o Fundeb foi instituído por catorze anos, a partir da aprovação da emenda (2006).

Nesse período houve uma indução de significativa reorganização da oferta e, em regra, a transferência de recursos dos estados para os respectivos municípios. Assim, em 2020, deixará de ter suporte jurídico, sobrevivendo hipoteticamente o retorno à organização anterior ao Fundeb e ao próprio Fundef. Não mais haverá o mecanismo redistributivo dos fundos contábeis. Matrículas de alunos e contratos de professores sob a responsabilidade dos entes perderão lastro financeiro.

Sem a garantia de complementação da União para proporcionar investimento mínimo haverá um colapso da capacidade de financiamento, sobretudo por parte dos municípios. Cenário dessa gravidade não pode ser abordado levemente ou à última hora.

A PEC nº 15, de 2015, tem por escopo principal transformar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. O Fundeb passa a ser um mecanismo contínuo e estável, previsto no corpo permanente da Constituição Federal, de forma a garantir segurança jurídica, viabilizar o planejamento e estabelecer as condições de melhoria da gestão.

Os fundos contábeis redistributivos possibilitam o fluxo regular de recursos e a co-responsabilidade pelo atendimento entre Estados e respectivos Municípios, a partir da adoção de critério educacional para sua distribuição (matrículas) e apoio financeiro da União (complementação para o alcance de valor mínimo por aluno/ano), que tem como vantagem adicional a sua objetividade, em contraste com o julgamento subjetivo e sujeito a injunções político-partidárias ou clientelistas que marcavam os convênios – instrumentos que se ajustam a políticas definidas pela instância federativa de maior abrangência e poder (União em relação a estados e municípios e estados em relação a seus municípios).

Além de manter os principais mecanismos herdados desde o Fundef até o Fundeb transitório, a proposta de Fundeb permanente traz inovações, com a inserção de:

- planejamento como princípio constitucional também na ordem social<sup>44</sup>, com previsão da participação da sociedade na formulação, acompanhamento contínuo, monitoramento e avaliação periódica das políticas sociais;

44 Na Constituição de 1988, a previsão do planejamento ficou limitada à ordem econômica, não sendo tratada como princípio na ordem social. A PEC nº 15, de 2015, propõe corrigir esta lacuna, além de estabelecer que o planejamento, como processo, deve prever a participação da sociedade na formulação, acompanhamento contínuo, monitoramento e avaliação periódica das políticas sociais.

- princípio constitucional da “proibição do retrocesso”, entendida, como a vedação da supressão ou diminuição de direitos a prestações sociais educacionais<sup>45</sup>;
- controles interno, externo e social;
- previsão de que, além de garantir a melhoria da qualidade, o financiamento deve assegurar a equidade (§ 1º);
- possibilidade de integrados, na forma de lei de cada ente federativo, como recursos adicionais, às contas únicas e específicas do Fundeb, os recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (§ 3º);
- previsão de que, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do total dos recursos, a União complementará, com recursos adicionais, o valor do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, nos casos em que o ente federativo não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado, a partir da consideração de: recursos constitucionalmente vinculados à educação; esforço fiscal segundo a capacidade de arrecadação e estruturação da carreira.

A PEC nº 15/15 mantém a atual redação do inciso VI do art.60 do ADCT, no que se refere à complementação da União, isto é, o mínimo permanece sendo 10% (dez por cento), patamar insuficiente: é a complementação da União que contribui para maior equidade a partir da garantia de um valor por aluno/ano mais expressivo. Daí a necessidade de majoração.

A opção da autora parece ter levado em consideração que, historicamente, estes patamares são alterados no decorrer da tramitação e, naquele momento, pode ter sido estratégico evitar uma imediata ferrenha oposição por parte do Ministério da Fazenda – como ocorreu mesmo no caso da implantação do Fundeb, quando da análise da PEC nº 415/05, que resultou na Emenda Constitucional nº 53/06, sendo a proposta inicial do executivo definida em valores fixos a serem corrigidos pela inflação.

Foi no Congresso Nacional, após o processo de debates nas audiências públicas com a participação da sociedade e a negociação entre os parlamentares que se estabeleceu a atual regra da complementação da União – mínimo de 10% do valor dos fundos.

A superveniência da EC nº 95, que criou o novo regime fiscal e estabeleceu teto de gastos, ao excluir a complementação da União ao Fundeb do teto, tornou este mecanismo a única janela para garantir alguma suficiência do financiamento da educação básica.

---

45 Conforme esclarece o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Barroso (apud SARLET, 2004, p.65), “se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido”. Segundo Maliska (2001, p.145), uma vez concretizados, os direitos sociais não podem deixar de ser fornecidos pelo Estado nem, tampouco, terem sua quantidade de serviço diminuída. “Os cidadãos podem recorrer ao judiciário para reclamar a manutenção do nível de realização”.

*A primeira minuta de Substitutivo da relatora, Deputada Prof<sup>a</sup> Dorinha Seabra Rezende*

A Comissão Especial da PEC nº 15 de 2015, alcunhada “PEC do Fundeb Permanente”, realizou um conjunto amplo de audiências públicas (indicadas no quadro 1), para aprofundamento técnico que permita a construção do consenso político. Em esforço para envolver, também os parlamentares da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, a relatora fez apresentação de sua minuta de substitutivo naquele colegiado, em 18 de abril de 2018.

As audiências foram organizadas de forma a ter pluralidade de pontos de vista acerca das propostas para a educação e seu financiamento. Ainda assim, como previsível, seus expositores foram unânimes em defender o aumento da contribuição da União via complementação ao Fundeb.

Como acentuou Jorge Abrahão, o esforço macroeconômico do Fundeb estabilizou-se em torno de 2,3% do PIB no decorrer do tempo, sendo a complementação da União no valor de 0,2% do PIB.

As propostas variaram em relação ao volume do aumento, em relação ao total dos recursos do fundo, hoje no patamar de 10% para 20% (CNTE, André Carvalho), 25% (IPEA, Lisete Arelaro) e 50% (Campanha Nacional pelo Direito à Educação).

Embora muito importante, seria um debate muito pobre se limitado apenas à discussão do tamanho da complementação da União. Felizmente, a proposta inicial da Deputada Raquel Muniz já aponta horizonte mais amplo, ao propor inovações, entre as quais a inserção de dispositivos principiológicos que darão suporte às políticas públicas educacionais (planejamento como instrumento da ordem social, proibição do retrocesso) – o que, afinal é papel da Constituição.

Nessa direção, a primeira minuta de substitutivo acrescenta como princípios a responsabilidade e o dever solidários dos entes federados aspecto trazido por expositores nas audiências públicas (Salomão Ximenes e Élide Graziane<sup>46</sup>).

Há uma preocupação na primeira proposta de substitutivo com a equidade<sup>47</sup>, tema que perpassou algumas intervenções nas audiências públicas, em suas múltiplas

46 A rigor, dada a definição da Federação como a forma de Estado, não há novidade na previsão da responsabilidade solidária. Anísio Teixeira, ainda tendo em mira a Carta de 1946, escrevia em “Educação é um Direito”, que a responsabilidade para efetivação direito à educação “em virtude do caráter federativo do Estado, no Brasil, é solidária, obrigando simultânea e completamente as três esferas de Poder Público: a União, os Estados e os Municípios. (TELXEIRA, 1968, p.100).

47 O conceito de equidade sofreu desgaste nos textos do campo educacional em decorrência de sua utilização em documentos de organismos internacionais como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Banco Mundial, em que aparecia associado à redução da noção de universalidade das políticas sociais (LIMA e DAVI, 2017) – abordagem adotada por aquelas instâncias, que considero distorce seu sentido filosófico e jurídico original. A equidade é entendida nesse texto – e no texto do substitutivo, como justiça no caso concreto, conceito que remonta a Aristóteles, conforme esclarece Ferraz Jr., para quem ela representa “o recurso a uma espécie de intuição, no concreto, das exigências da justiça enquanto igualdade proporcional” (FERRAZ JR, 1990, p. 224 e 227). Para

dimensões, para que a distribuição mais equitativa dos recursos materiais e financeiros alcance os entes federados e seus sistemas, as escolas e os alunos.

Na dimensão federativa, é importante assinalar o papel redistributivo da União: quanto maior a complementação da União, menor o coeficiente de desigualdade entre os municípios – daí a necessidade da ampliação da complementação.

Além disso, os recursos próprios são desproporcionais em decorrência do perfil econômico de cada ente, que pode ter mais capacidade de arrecadação, seja do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), no caso do estado e Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) ou Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), sobretudo nas capitais ou municípios de maior pujança econômica.

Considerados todos os recursos disponíveis para a educação em todos os entes, há situações registradas já no relatório concluído em 2015, do Grupo de Trabalho constituído com a finalidade de “elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), como parâmetro para o financiamento da Educação Básica”, em que os entes que possuem recursos, mesmo para além do valor do custo aluno qualidade indicado pelo Conselho Nacional de Educação, a partir da matriz construída pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, recebem complementação da União.

Esse aspecto foi reiterado nas audiências<sup>48</sup>. Para corrigir essa distorção, a primeira proposta de substitutivo dispõe que seja alterado o critério para os recursos advindos do acréscimo de complementação da União para além do patamar atual de 10%.

Até esse montante mantém-se a regra atual – o que representa um gesto pragmático de acomodação e pactuação federativa, para minimizar os ataques dos entes mais poderosos. A partir daí – a proposta da relatora é de que, gradualmente a complementação chegue a 30% – não receberiam complementação adicional da União, os entes que já possuem recursos, considerados todos os vinculados à MDE, obtidos a partir do que estudo da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof) denominou “valor aluno ano total”, isto é, tudo o que está disponível por aluno, somadas todas as fontes, mesmo as que não integram a cesta do Fundeb (TANNO, 2017). Assim, os recursos que estão fora do Fundeb e não são alcançados por seu efeito distributivo, ao menos seriam considerados para minorar a desigualdade dentro do Fundeb, que diminuiu, mas ainda existe como se evidenciou nas audiências públicas (Luiz Araujo, Jorge Abrahão).

---

Vicente Ráo, a equidade representa “uma particular aplicação do princípio da igualdade às funções do legislador e do juiz” (RÁO, 1976, p.61).

48 Particularmente, pelos expositores Binho Marques, André Pinheiro e Cláudio Tanno.

Criam-se, assim, duas modalidades de complementação: a “modalidade 1”, de até 10%, onde seriam mantidos os critérios atuais, e a “modalidade 2”, de, a partir desse valor, na qual a complementação da União não seria mais por âmbito estadual, mas por ente federado, por rede. Nesse desenho, não todas, mas algumas redes de estados atualmente não contemplados pela complementação passariam a recebê-la.

A segunda dimensão é a das escolas. Conforme César Callegari, apenas 1,6% das escolas de nível socioeconômico muito baixo contam com infraestrutura adequada (Quadro 2).

Finalmente, quando se verifica a equidade tendo o educando como referência, as exposições nas audiências destacaram que quanto mais baixo é o nível socioeconômico da população atendida por aquela escola, menores são as condições estruturais que aquela escola apresenta<sup>49</sup> e menor o aprendizado<sup>50</sup>.

Para enfrentar essa situação, a primeira proposta de substitutiva prevê a adoção do CAQ como a referência para o padrão mínimo de qualidade e equidade. Além disso, estende regra atualmente contida na LDB apenas para os municípios, para que também os outros entes passem a exercer ação redistributiva em relação às suas escolas. E, finalmente, propõe nova ponderação.

#### *A segunda minuta de Substitutivo da relatora, Deputada Prof<sup>a</sup> Dorinha Seabra Rezende*

Após a apresentação da primeira minuta, iniciou-se nova etapa de audiências públicas e foram recebidas algumas sugestões. Foram feitas algumas alterações para aprimorar a redação, além de ser suprimido o dispositivo que se referia à questão da lei de responsabilidade fiscal.

Para os dispositivos que se referem ao dever solidário e responsabilidade solidária, fez-se remissão à lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal.

A principal mudança foi a adoção do critério do valor aluno ano total (VAAT) para a complementação da União ao Fundeb, com a distribuição, não por âmbito estadual, mas por rede de ensino, sem criar duas modalidades distintas de complementação. Isto é, a “modalidade 2” da primeira proposta passa a ser o critério para a complementação.

---

49 Aspecto destacado em audiências públicas pelos expositores César Callegari e Gabriela Schneider.

50 Aspecto destacado em audiências públicas pelo expositor Chico Soares.

## Considerações finais

O processo de discussão da PEC nº 15 de 2015 na Comissão especial da Câmara dos Deputados propiciou uma discussão exaustiva e a construção de consensos técnicos, embora tenha ficado evidente a resistência por parte das autoridades da área econômica do governo federal, na audiência pública de 12 de junho de 2018. Nada diferente do que já ocorreu no passado.

A votação na Comissão Especial, em tese, é possível dado o entendimento da Câmara dos Deputados de que a intervenção federal no Rio de Janeiro não impede a discussão e votação na comissão especial<sup>51</sup>.

A Carta Magna prevê (art. 60, §1º) que a Constituição Federal não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal. No § 4º, que trata de outra situação, a afronta a cláusula pétrea, o termo usado é mais incisivo: “não será objeto de deliberação”, o que a contrario sensu justifica a possibilidade de tramitação desde que não seja concluído o processo, no plenário das duas Casas.

Contudo, mesmo que a comissão especial proceda a votação de um substitutivo, dificilmente haverá condições de deliberação no Plenário nesta legislatura, o que deverá levar a proposição ao arquivamento, podendo ser desarquivada a pedido de qualquer de seus subscritores, na legislatura vindoura.

Ademais, o novo governo, provavelmente enviará uma mensagem que será apenas à atual proposta – como ocorreu na antiga PEC do Fundeb.

Mas, a comissão Especial da Câmara terá deixado um importante acervo de propostas e de primeira aparição de arestas, do ponto de vista técnico, desta tão importante quanto complexa medida que constitui o principal pilar do financiamento da educação básica pública brasileira.

## Referência Bibliográfica:

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 15 de 2015. Disponível: [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br). Acesso em: 12 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Audiências públicas de 7 de março de 2017 a 12 de junho de 2018. Disponíveis: [←www.camara.leg.br→](http://www.camara.leg.br) Atividade legislativa – comissões – comissões temporárias –

---

51 A Questão de Ordem 395/2018 foi apresentada em 19/02/2018, pelo Deputado Rubens Pereira Júnior, que defendia que não se poderia dar prosseguimento a qualquer proposta de emenda constitucional na vigência da intervenção no Estado do Rio de Janeiro. O Deputado Miro Teixeira apresentou contradição, em que sustentou que não há vedação constitucional quanto à tramitação de PEC durante intervenção federal, mas tão somente proibição quanto à promulgação de Emenda à Constituição nesse período. A Mesa da Casa deu provimento, parcial à contradição, entendendo que não pode haver votação de plenário, mas apenas na comissão.

especiais – Comissões Especiais para dar parecer sobre PEC (em funcionamento) – PEC 015/15. Notas Taquigráficas. Acesso em: 12 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art.60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211, 212 da Constituição Federal, e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Disponível: <www.camara.leg.br>. Acesso em: 12 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Relatório Final do GT-CAQ. – Portaria 459, de 12 de maio de 2015. Grupo de Trabalho constituído com a finalidade de “elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno Qualidade – CAQ, como parâmetro para o financiamento da Educação Básica”. SASE/MEC. Brasília, outubro de 2015. Disponível: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO\_FINAL\_GT\_CAQ\_out\_15>. Acesso em: 12 mai. 2018, pp. 57-58.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: \_\_\_\_\_. (Org). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. A transição constitucional e o ato das disposições constitucionais transitórias da Constituição de 05.10.1988. Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 26, p. 54-68, jan./mar. 1999.

FERRAZ JR. Tércio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas, 1990.

LIMA, Paloma Rávylly de Miranda e DAVI, Jordeana. Aproximações Críticas ao conceito de equidade presente nos documentos da Cepal e do Banco Mundial. Brasília: Temporalis, ano 17, n. 34, jul. /dez. 2017.

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

MARTINS, Paulo de Sena. Fundeb, federalismo e regime de colaboração. Campinas: Autores Associados, 2011. 352 p.

\_\_\_\_\_. A política das políticas educacionais e seus atores. Curitiba: Jornal de Políticas Educacionais, nº 15. Universidade Federal do Paraná - Setor de Educação. jan/jun. 2014, pp. 13-32. [www.jpe.ufpr.br](http://www.jpe.ufpr.br)

MELO, Carlos Antônio de Almeida. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: proposta de um critério objetivo para o estabelecimento de referencial temporal implícito. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 152, p. 49-53, out./dez. 2001.

RÁO, Vicente. O direito e a vida dos direitos. São Paulo: Resenha Universitária, 1976.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes Rocha. Natureza e eficácia das disposições constitucionais transitórias. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TANNO, Cláudio Riyudi. Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – Propostas de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Estudo Técnico nº 24/2017-CONOF/CD. Outubro/2017. Disponível em: [←www.camara.leg.br→](http://www.camara.leg.br). Acesso em: 12 mai. 2018.

TEIXEIRA, Anísio. Educação é um Direito. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.



# VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO: PRINCÍPIOS LEGAIS E LIMITES FISCAIS

*Ana Valeska Amaral Gomes<sup>52</sup>*

Nas últimas décadas, a valorização dos profissionais da educação escolar tem sido discutida no contexto das políticas educacionais como condição para a garantia do padrão de qualidade do ensino.

Entre as várias possibilidades de abordagem do tema, este texto optou por analisar a construção da valorização do profissional da educação, hoje expressa na Constituição Federal como princípio, considerando os desenvolvimentos e as alterações da legislação educacional e confrontando-a com a vigência de uma Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que impõe limites rígidos aos entes federados no que tange aos gastos com pessoal.

Longe de esgotar as interpretações, propõe-se aqui reunir elementos para fomentar o debate, visto que essa valorização, tal como concebida no ordenamento jurídico pátrio, tem potencial para conjugar ações de desenvolvimento/reconhecimento profissional com o fortalecimento da gestão dos sistemas de ensino. Em virtude do impacto financeiro dessa dimensão, são enfocados aspectos ligados aos planos de carreira e remuneração e ao piso salarial profissional nacional.

## A evolução do tema valorização do magistério na legislação educacional

Os textos constitucionais de 1946 e 1967 traziam, nos dispositivos dedicados à educação, diretriz genérica orientada para a profissionalização docente. Na Carta de 1946, exigia-se concurso de títulos e provas para o provimento das cátedras no ensino secundário e superior oficial (art. 168, IV). Na Carta de 1967, já é mencionada a expressão carreira: “o provimento dos cargos iniciais e finais das carreiras do magistério de grau médio e superior será feito, sempre, mediante prova de habilitação, consistindo em concurso público de provas e títulos quando se tratar de ensino oficial” (art. 167, V).

A Constituição Federal, em 1988, dá um passo adiante ao incorporar a expressão “valorização dos profissionais do ensino” como princípio, tratando-o como um conceito abrangente, que vai englobar planos de carreira para o magistério público, com piso

---

<sup>52</sup> Graduada em Jornalismo e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, é Mestre em Educação (Universidade de Brasília) e Mestre em Planejamento e Gestão Educacional (Instituto Internacional de Planejamento Educacional -IIEP/Unesco) e Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados na área de educação, cultura e desporto.

salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso de provas e títulos (art. 206, V).

O percurso principal entre o texto constitucional de 1946 e o de 1988 deu-se por degraus no processo legislativo, traduzidos na Lei nº 4.024, de 1961, a antiga lei de diretrizes e bases da educação nacional, e na Lei nº 5.692, de 1971, que introduziu a chamada reforma do ensino do regime militar. A primeira, no que concerne à valorização, tratava de requisitos formativos para o exercício do magistério (cap.IV) e mencionava a remuneração condigna dos professores tão somente nas condições necessárias ao reconhecimento dos estabelecimentos de ensino (art.16). O texto legal de 1971 dispõe sobre formação inicial para a docência e sobre um estatuto dedicado a estruturar a carreira do magistério em cada sistema (art. 36). Trata também do estímulo ao aperfeiçoamento e atualização constante dos professores (art. 38) e fixação de remuneração tendo em vista a qualificação e sem distinção de grau escolar em que atua. Outro degrau importante nesse percurso foram as propostas defendidas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e outras organizações durante o processo constituinte de 1987-88.

Mais tarde, em 2006, a Emenda nº 53 introduziu novas mudanças na Constituição em relação a esse tema<sup>53</sup>: i) passou a tratar de valorização dos profissionais da educação escolar; ii) destacou o piso salarial profissional nacional em inciso próprio, de sorte a viabilizar sua regulamentação, ao mencionar nos termos de lei federal; iii) determinou que lei específica definiria as categorias que compõem os profissionais da educação básica e o prazo para fixação de planos de carreira nos três níveis da federação.

Em atenção ao comando constitucional, foi aprovada a Lei nº 12.014, de 2009, cuja finalidade é discriminar as categorias que compõem os profissionais da educação escolar básica, a saber: I – professores; II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. Os últimos são genericamente conhecidos como funcionários da educação.

Vale lembrar que, no momento em que se decidiu instituir o piso salarial, o Poder Executivo remeteu ao Congresso Nacional um projeto de lei (nº 619/2007, convertido na Lei nº 11.738/2008) que regulamentava a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do ADCT, vinculando-o aos profissionais do magistério público da educação básica. Desviava-se, assim, de uma iniciativa de implementação mais complexa: a criação do piso salarial para os profissionais da educação escolar, prevista no art. 206 da CF.

53 Em 1998, a Emenda Constitucional nº 19 suprimiu do inciso V do art. 206 a expressão “assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União”.

Esse dilema entre estabelecer políticas de valorização para o magistério ou para o conjunto dos profissionais da educação está latente em toda a legislação recente, como veremos ao longo deste texto. Obviamente, o substrato do dilema está na ampliação dos gastos com pessoal decorrentes dessa opção, que tende a reforçar a tensão atualmente existente entre os comandos legais da legislação educacional e os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Por outro lado, há uma visão de que as equipes escolares devem ser valorizadas em seu conjunto, a fim de que haja oportunidade efetiva de criar uma comunidade educativa e de cada profissional exercer seu papel pedagógico sobre a formação dos alunos.

No campo da ação governamental, destacam-se dois marcos importantes no sentido de fazer cumprir a valorização do profissional do ensino disposta na Constituição Federal. Em 1993, foi gestado o Plano Decenal de Educação e, em 1994, foi celebrado o Pacto de Valorização do Magistério, liderado pelo Ministro da Educação Murilo Hingel, no governo Itamar Franco (1992-95).

No Plano Decenal há um delineamento da valorização que não se restringe ao plano de carreira e ao piso, mas se estende à formação inicial e continuada do professor para que ele tenha, de fato, oportunidade de um exercício profissional adequado. O Pacto, por sua vez, tentando dar concretude ao piso salarial, propôs valor nacional de, no mínimo, R\$300,00. Esse piso salarial profissional nacional deveria vigorar a partir de 1994, ter seu poder aquisitivo preservado e corresponderia à remuneração total no início de carreira, excluídas as vantagens pessoais.

O Pacto pretendia também fundamentar políticas de longo prazo de profissionalização, convocando as esferas públicas da federação e os atores da sociedade civil para valorizar e reconhecer o magistério e assim colaborar para a elevação dos padrões de qualidade da educação básica. Profissionalização do magistério é definida como

processo de reconhecimento pela sociedade da importância política, social, cultural e econômica do professor, corresponde à elevação do nível de formação, à organização de planos de carreira, com acesso via concurso público e remuneração compatível, e à melhora das condições de trabalho dos educadores (Brasil, 1994).

Em 1996, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) absorveu os princípios que emanam da Constituição e os passos seguintes dados na articulação do Pacto de Valorização do Magistério. A LDB traz a valorização dos profissionais da educação escolar como princípio (no art. 3º, inciso, VII) e detalha esse conceito no art. 67:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VII - valorização do profissional da educação escolar;

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III - piso salarial profissional;

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho.

Note-se que na LDB já aparecem a hora-atividade-disciplinada, em 2008, por ocasião da aprovação da Lei do Piso – e as condições adequadas de trabalho, tema que será enfrentado de forma mais direta na elaboração do custo aluno qualidade, proposto pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e incorporado ao Plano Nacional de Educação 2014-2024.

A valorização dos profissionais da educação estabelecida na Constituição de 1988 ganhou contornos especialmente no embate das propostas defendidas pela sociedade civil e aprovadas no parlamento nos anos seguintes. No entanto, a ampliação dos sentidos que essa expressão comporta foram sendo construídos bem antes disso.

Quanto aos requerimentos necessários ao exercício da docência, segundo Weber (2015), o país procurou delimitá-los desde os anos 1920. A questão da formação dos professores foi tratada no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, no qual se defendia que a função educacional deve ser exercida com preparação profissional.

A formação universitária dos professores não é somente uma necessidade da função educativa, mas o único meio de, elevando-lhes em verticalidade a cultura, e abrindo-lhes a vida sobre todos os horizontes, estabelecer, entre todos, para a realização da obra educacional, uma compreensão recíproca, uma vida sentimental comum e um vigoroso espírito comum nas aspirações e nos ideais. (Brasil, 2010, p.59-60)

Weber também ressalta a mobilização da Confederação dos Professores do Brasil (CPB), posteriormente Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), e do Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CEPERS), desde a década de 1970, em torno da pauta da remuneração e sua relação com o reconhecimento objetivo da função social do magistério.

O saldo acumulado dessas discussões vai alimentar o debate e ganhar densidade na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), no momento de construção de um texto constitucional que reconhece o valor fundamental do direito à educação e aponta caminhos para dar-lhe concretude, assimilando a visão de um magistério que se profissionaliza pela via do princípio da valorização.

Em 2014, a Lei nº 13.005, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), contemplou metas direcionadas à formação dos professores em cursos de licenciatura e pós-graduação na área em que atuam (metas 15 e 16), remuneração (meta 17) e plano de carreira (meta 18).

Esse breve percurso pela legislação registra o desenvolvimento histórico e a abrangência atual do termo valorização no âmbito das políticas educacionais. Os itens que se seguem propõem-se a um recorte do tema, com foco no magistério e nos aspectos relativos aos planos de carreira e ao piso salarial, pois ambos têm repercussão sobre os gastos de pessoal e sobre os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

## Planos de Carreira e Remuneração

Planos de carreira constituem um assunto peculiar no campo da política educacional. Gastos com pessoal representam, sabidamente, o componente da despesa de maior peso na gestão dos sistemas de ensino. O valor total da folha de pessoal da educação é, naturalmente, bastante influenciado pelo que estabelecem os planos de carreira do magistério<sup>54</sup>. Mesmo assim, pouca atenção foi dedicada a analisar e formular melhores planos de carreira e remuneração para o magistério nas últimas décadas.

Todo Plano de Carreira e Remuneração (PCR) é criado por lei e regulamenta um conjunto de normas que regem a carreira dos profissionais de uma determinada categoria. O PCR do magistério público deve ter como pressuposto a valorização que se expressa, entre outros fatores, em uma remuneração condigna, com piso salarial profissional nacional, desenvolvimento de processos formativos e condições adequadas de trabalho.

---

<sup>54</sup> Em relação aos gastos com pessoal em educação, é necessário considerar também a participação de professores contratados de forma temporária, que não ocupam cargos de provimento efetivo, e dos demais profissionais não-docentes. No Plano Nacional de Educação consta a estratégia 18.1, que orienta as redes públicas a manterem, no mínimo, 90% dos profissionais do magistério como ocupantes de cargos de provimento efetivo.

A legislação que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) deu passos importantes no sentido de estabelecer um processo de valorização profissional: i) incorporar a remuneração condigna do magistério entre seus objetivos; ii) destinar uma proporção de pelo menos 60% dos recursos de cada Fundo ao pagamento dos professores do ensino fundamental público em efetivo exercício; iii) estabelecer novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério, no âmbito de cada ente federado.

Esse último dispositivo foi inserido na Lei nº 9.424, de 1996, que regulamentou o Fundef, e previa prazo de seis meses para ser implementado. Não obstante, o Supremo Tribunal Federal considerou pertinente a arguição de inconstitucionalidade (ADI 1627) sustentando que não compete à União definir prazo para Estados, Distrito Federal e Municípios organizarem os respectivos planos de carreira e remuneração do magistério.

Vale lembrar que uma das preocupações do legislador, à época, ao dispor sobre novos planos de carreira, era induzir de forma mais acelerada a extinção da figura dos professores leigos nas escolas brasileiras, que deveriam passar a integrar quadro em extinção. (art. 9º, §§1º e 3º da Lei 9.424/1996)

É forçoso reconhecer que a política de fundos adotada no Brasil para organizar o financiamento da educação básica a partir de 1996 cumpriu papel relevante em relação ao desenvolvimento desse tema ao longo do tempo.

De acordo com Anuatti Neto, Fernandes e Pazello (2004), o Fundef teria alcançado o objetivo de aumentar o salário dos professores, especialmente em regiões mais pobres, pois os resultados de sua análise indicam que em média o Fundef teve um impacto positivo sobre os salários dos professores da rede pública de ensino fundamental. Mais especificamente, o Fundef tenderia a beneficiar mais os professores da rede municipal que os da rede estadual; os professores das regiões mais pobres do que os das mais ricas; e os professores das menores cidades que os dos grandes centros urbanos. Menezes-Filho e Pazello (2004), além de também encontrarem resultados no sentido de que o Fundef teria, em média, conseguido aumentar os salários dos professores, indicam que a melhoria salarial teria afetado positivamente os resultados em proficiência, mas de modo concentrado nas escolas municipais do Nordeste. (Moriconi, 2008, p.21-22)

Não há, contudo, consenso em relação aos efeitos do Fundef:

[...] de acordo com estudo que avaliou a implantação do Fundef em doze Estados (Arelaro, 2007), os objetivos previstos de melhoria salarial docente e de redução das desigualdades de recursos per capita não foram alcançados. A melhoria das condições de trabalho dos profissionais da educação por meio de sua valorização salarial ocorreu somente em algumas regiões do país, nas redes municipais, principalmente naquelas que apresentavam remuneração inferior ao salário mínimo nacional. Em outros casos, a melhoria ocorreu por meio de abonos, bonificações, prêmios entre outras modalidades de complementação salarial (Camargo et al, 2009, p.359 apud Arelaro, 2007, p. 12).

Ainda que de forma localizada, assume-se que houve ganhos em termos de remuneração. Essa é uma conclusão quase intuitiva quando se resgata algumas matérias jornalísticas realizadas em fins da década de 1980 sobre professores que atuavam, sobretudo no Norte e Nordeste, por salários miseráveis. Do ponto de vista das carreiras, também foi importante a União avocar a responsabilidade de induzir o processo de (re) estruturação de carreiras, de sorte a oferecer dignidade e perspectiva profissional ao magistério.

Em 2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) manteve a destinação de 60% dos recursos para remuneração do magistério, mas, quando tratou de planos de carreira, ao contrário do Fundef, que restringia o dispositivo apenas ao magistério, demandou a implantação de planos de carreira que alcançavam “os profissionais da educação básica” (art. 40 da Lei nº 11.494/2007). Os PCR deveriam contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas à melhoria da qualidade do ensino.

A Lei do Fundeb também optou por se restringir ao magistério público quando, no art. 41, fixou o prazo para criação do piso salarial nacional. Essa acabou sendo a decisão de maior envergadura política naquele momento, que será tratada adiante. No momento, é oportuno apenas ressaltar que, ao ser aprovada, a Lei nº 11.738, de 2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para o magistério público da educação básica, determinava à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que deveriam elaborar ou adequar seus PCRs até 31 de dezembro de 2009.

Em 2014, mais uma vez o tema voltou a ser inserido em legislação nacional, ao entrar em vigor o novo PNE (Lei nº 13.005/2014). A meta 18 do Plano determina que,

no prazo de dois anos, devem ser assegurados planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino. Para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública toma como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Há duas inferências derivadas desse breve percurso na legislação recente. A primeira é a de que ainda não superamos a agenda inicial de garantia de PCRs, a fim de avançar na discussão sobre as características desses planos e produção de aperfeiçoamentos face aos desafios de valorização profissional e de gestão dos sistemas de ensino. A segunda vai no sentido de que tampouco foi possível sobrepujar o movimento pendular na legislação, permanecendo em disputa a abordagem da valorização como princípio limitado ao magistério, não obstante o teor do texto constitucional.

O 2º Relatório de Monitoramento do PNE, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC) em 2018, trouxe os seguintes dados relativos ao cumprimento da meta 18:

**Tabela 1 – Percentual de Estados que possuem PCR Magistério**

| Situação em 2014                        | Unidades federativas |             |
|---|----------------------|-------------|
|   | Quantidade           | Percentual  |
| Tem PCR                                 | 27                   | 100%        |
| Não tem PCR                             | -                    | -           |
| Não informado/Não soube informar/Recusa | -                    | -           |
| <b>TOTAL</b>                            | <b>27</b>            | <b>100%</b> |

**Tabela 2 – Percentual de Municípios que possuem PCR Magistério**

| Situação em 2014                        | Municípios   |             |
|---|--------------|-------------|
|   | Quantidade   | Percentual  |
| Tem PCR                                 | 4.966        | 89,2%       |
| Não tem PCR                             | 575          | 10,3%       |
| Não informado/Não soube informar/Recusa | 29           | 0,5%        |
| <b>TOTAL</b>                            | <b>5.570</b> | <b>100%</b> |

Fonte: INEP. 2º Relatório de Monitoramento do PNE, p. 299 e 301.

Na diversidade de contextos locais que o Brasil comporta, há não somente variedade em relação à existência de PCR, mas também distintas construções legais e lógicas de execução, como menciona o levantamento do Inep. Dessa forma, a análise da regulamentação da jornada de trabalho dos quadros permanentes do magistério nos 26 Estados e no Distrito Federal, no ano de 2017, conclui que, embora todos apresentem leis



locais vigentes com PCR do magistério, apenas 18 cumprem integralmente os quesitos da meta 18, atendendo ao limite máximo de 2/3 da carga horária para atividades de interação com os educandos e cumprindo o valor do piso salarial como vencimento básico, nos termos da Lei nº 11.738/2008.

O contraponto em relação à diversidade federativa de carreiras do magistério nas redes públicas de ensino é o patamar nacional mínimo de remuneração representado pelo piso salarial, tratado a seguir. Por hora, cabe registrar os movimentos feitos pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo Parlamento para oferecer parâmetros nacionais na organização das carreiras, deixando espaço para o exercício da autonomia dos entes nesse campo de política de gestão de pessoal.

Na esteira dos comandos legais do Fundef, o CNE publicou a Resolução nº 3, de 8/10/1997, que fixava Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em 2009<sup>55</sup>, essas diretrizes foram atualizadas por meio da Resolução nº 2, de 28/05/2009, já sob o advento do piso salarial profissional nacional em vigor e com a determinação de que os PCRs para os profissionais do magistério público da educação básica nas redes públicas de ensino fossem revisitados (art. 6º da Lei nº 11.738/2008; art. 40 da Lei nº 11.494/2007).

Também no Congresso Nacional, há, por parte de alguns parlamentares, a leitura de que é necessário oferecer algum disciplinamento na esfera da legislação ordinária ao tema da valorização profissional além do que já dispõe a LDB. O detalhamento, sempre no nível das diretrizes gerais e respeitando a autonomia dos entes federados, avançaria sobre aspectos como desenvolvimento profissional (carreira e formação continuada) e condições de trabalho, matérias que não foram tratadas de forma exaustiva na legislação ordinária como foi o tema da formação inicial.

Nessa linha de propostas, inserem-se o Projeto de Lei nº 1.287, de 2011, da Deputada Dorinha Seabra Rezende, aprovado em agosto de 2018 no plenário da Câmara dos Deputados e remetido à Casa Revisora, e o Projeto de Lei nº 1.377 de 2011, do Deputado Ságuas Moraes, declarado prejudicado em virtude da aprovação da proposta anterior.

A motivação parlamentar <sup>56</sup> para tais propostas é oferecer um conjunto de princípios e normas, de caráter geral, cujo objetivo é assegurar, em todas as instâncias

<sup>55</sup> Em 2010, o CNE aprovou a Res. nº 5, de 3 de agosto, que fixa diretrizes nacionais para os planos de carreira e remuneração dos funcionários da educação básica pública.

<sup>56</sup> Em sua justificção, a autora do PL nº 1.287/2011 argumenta que há um vazio normativo que urge preencher. A Lei nº 11.494/2007, que regulamentou o Fundeb, faz referência, em seu art. 40, a diretrizes curtas e genéricas para os planos de carreira, mas não delega ao

administrativas do País, um mesmo padrão de estímulo ao desenvolvimento profissional dos educadores, reduzindo assimetrias em termos de valorização profissional. Não obstante, há um equilíbrio delicado entre um generalismo que não promova mudanças efetivas no estado da arte dos planos de carreira e um detalhamento que sucumbe ao risco de invasão da autonomia do ente e arrisca-se ao controle de constitucionalidade.

A legislação nacional, sobretudo a partir da vigência da política de fundos, buscou induzir a existência de planos de carreira para o magistério, mas pouca reflexão foi dedicada ao desenho desses PCRs. Esses planos refletem o princípio de valorização do magistério? São estruturados de tal forma a ser fator de atratividade para os ingressantes e ao mesmo tempo estimulantes para os que permanecem na carreira? São sustentáveis financeiramente a médio/longo prazo? Estão coerentes com as necessidades educacionais da comunidade e com as prioridades da rede? Um plano de carreira pode, por exemplo, buscar agir sobre a equidade na distribuição dos professores ofertando àqueles mais experientes gratificação especial para exercício em escolas com alta proporção de alunos de baixa renda. Há, enfim, necessidade de expertise sobre o tema e conhecimentos sobre as redes públicas de ensino para elaborar um bom plano de carreira.

Nesse sentido, cumpre destacar o trabalho da Rede de Assistência Técnica dos Planos de Carreira e Remuneração, levada a cabo pela Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (Sase/MEC), que se iniciou na gestão do ex-Secretário Binho Marques (2012-2016<sup>57</sup>).

A experiência de formação de uma Rede de Assistência Técnica no processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação serviu como referência para que a SASE organizasse uma estratégia semelhante para cumprir a legislação referente aos planos de carreira e remuneração. Essa Rede oferece formação continuada a técnicos que integram as equipes locais de educação de Estados e Municípios, mas, obviamente, não substitui os espaços de diálogo e negociação instituídos para debater a valorização dos profissionais da educação.

Foi disponibilizado um simulador que permite estudar alternativas para planos de carreira e remuneração, levando em consideração seus impactos financeiros. Nas formações ofertadas pelo MEC, a desatenção com o tema fica evidente diante da realidade de profissionais que deveriam adquirir expertise para produzir essas análises, mas sequer têm acesso pleno aos dados da folha de pessoal.

---

Conselho Nacional de Educação a tarefa de detalhá-las, como ocorreu no caso do Fundef (Lei nº 9.424/1996, art. 10, inciso II). Assim, à falta de uma delegação explícita, poderia ser questionada a eficácia jurídica da Resolução nº 2/2009, editada pelo CNE, relativamente a diretrizes para os planos de carreira do magistério.

57 <http://planodecarreira.mec.gov.br/>

## Piso salarial

O piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica é um tema com longa trajetória de lutas na história educacional no Brasil, registrada por autores como Monlevade (2000). Do ponto de vista normativo, a incorporação como princípio constitucional, a EC nº 53/2006 e o prazo definido pela Lei do Fundeb (art. 41) para a fixação do piso em lei específica abriram o estreito caminho para viabilizá-lo em nível nacional.

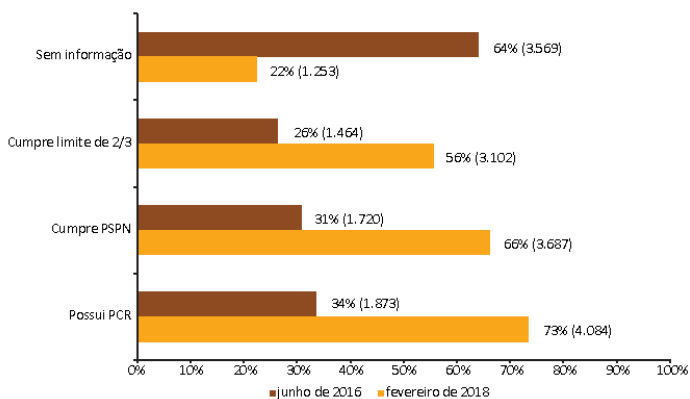
Ao remeter o Projeto de Lei nº 619, em 2007, para apreciação do Congresso Nacional, o Poder Executivo justificava que o piso salarial profissional nacional era uma demanda histórica do magistério público da educação básica e representava um passo importante para garantir remuneração digna ao professor, tanto aquele no exercício estrito da docência, como nas atividades de administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional.

Informava-se que o valor então estipulado correspondia à média mensal dos salários pagos aos profissionais da educação, segundo apurado pelo Inep. Tratava-se, em suma, do resgate histórico dos termos do Pacto Nacional pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, firmado pelo Ministro Murílio Hingel e várias entidades do setor educação. O Pacto fixava o piso salarial em R\$ 300,00, em valores de 1º de julho de 1994, valor que, atualizado, corresponderia aos R\$ 850,00 contidos na proposta.

No texto final aprovado para a Lei nº 11.738/2008 prevaleceu o conceito de piso salarial como vencimento básico e não o de remuneração, ajustado àqueles formados em nível médio, modalidade Normal, e para uma carga de 40 horas semanais. Além disso, a norma define que, na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos. Em virtude das mudanças introduzidas, foi inserido também um comando para que União, Estados, DF e Municípios procedessem à adequação das carreiras (art. 6º). Essa adequação era a oportunidade para ajustar o PCR ao novo contexto legal, sobretudo naqueles casos em que a evolução nos níveis da carreira e as gratificações representavam percentuais muito elevados do vencimento, com vistas a garantir sua sustentabilidade financeira.

No Relatório de Monitoramento do PNE, há um panorama do cumprimento dos indicadores da meta 18 (gráfico 1): existência de planos de carreira e remuneração, aplicação do limite máximo de 2/3 de atividades de interação com os educandos e cumprimento do piso salarial. As informações de âmbito municipal foram extraídas do Simec em fevereiro de 2018<sup>58</sup>

**Gráfico 1 - Municípios que atendem aos quesitos: PCR, PSPN e horas atividades**



Fonte: INEP (2018), 2º Relatório de Monitoramento do PNE, p. 303.

A Lei do Piso estabeleceu o critério de atualização anual com base no percentual de crescimento do valor aluno/ano mínimo nacional do Fundeb referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano. A escolha produziu o efeito esperado pelo legislador, promovendo ganhos reais e não apenas a recomposição inflacionária do valor.

Porém, a Confederação Nacional dos Municípios alerta para a sustentabilidade da trajetória de aumentos do valor do piso acima do crescimento da receita do Fundo e acima da inflação, conforme dados da tabela 3. Propõe como solução a adoção do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) como critério de reajuste anual do piso do magistério.

<sup>58</sup> O Inep informa que a Munic 2018 ainda não estava disponível no momento de elaboração do 2º Relatório de Monitoramento. Para usar uma base censitária, seria necessário recorrer à Munic 2014, por isso a opção de utilizar uma base mais atualizada (Simec/2018) para um panorama dos indicadores da meta 18. A instituição alerta, no entanto, que em virtude da ausência de informações para 1.253 municípios, essa opção pode levar à subestimação do estágio real dos indicadores.

**Tabela 3 – Evolução Receitas Fundeb, Piso Magistério e Salário Mínimo 2009-2018**

| Ano              | FUNDEB                 |           | Piso do Magistério |           | Salário Mínimo (R\$) |               | INPC (ANUAL) |
|------------------|------------------------|-----------|--------------------|-----------|----------------------|---------------|--------------|
|                  | Receita                | Cresc (%) | Valor              | Cresc (%) | Valor                | Cresc (%)     |              |
| 2009             | R\$ 73.957.958.272,00  |           | R\$ 950,00         |           | R\$ 465,00           | -             | 4,11%        |
| 2010             | R\$ 87.403.800.681,00  | 18,18%    | R\$ 1.024,02       | 7,79%     | R\$ 510,00           | 9,68%         | 6,47%        |
| 2011             | R\$ 99.927.419.184,00  | 14,33%    | R\$ 1.187,02       | 15,92%    | R\$ 545,00           | 6,86%         | 6,08%        |
| 2012             | R\$ 107.621.009.883,00 | 7,70%     | R\$ 1.451,00       | 22,24%    | R\$ 622,13           | 14,15%        | 6,20%        |
| 2013             | R\$ 119.104.198.376,00 | 10,67%    | R\$ 1.567,00       | 7,99%     | R\$ 678,00           | 8,98%         | 5,56%        |
| 2014             | R\$ 127.100.509.538,00 | 6,71%     | R\$ 1.697,00       | 8,30%     | R\$ 724,00           | 6,78%         | 6,23%        |
| 2015             | R\$ 132.934.980.478,00 | 4,59%     | R\$ 1.917,78       | 13,01%    | R\$ 788,00           | 8,84%         | 11,28%       |
| 2016             | R\$ 138.193.768.372,00 | 3,96%     | R\$ 2.135,64       | 11,36%    | R\$ 880,00           | 11,68%        | 6,58%        |
| 2017             | R\$ 141.843.941.700,00 | 2,64%     | R\$ 2.298,83       | 7,64%     | R\$ 937,00           | 6,48%         | 1,94%        |
| 2018             | R\$ 148.331.515.900,00 | 4,57%     | R\$ 2.455,35       | 6,81%     | R\$ 965,00           | 2,99%         |              |
| <b>2010/2018</b> | <b>100,56%</b>         |           | <b>158,46%</b>     |           | <b>107,53%</b>       | <b>76,44%</b> |              |

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios. Nota Técnica n°3/2018. p.2

A despeito do piso ter contribuído para elevar o patamar inicial da carreira do magistério, a remuneração média continua distante daquela oferecida a outros profissionais com a mesma escolaridade. Um dos aspectos a considerar é que não raro os gestores locais optaram por separar a carreira de nível médio, para não haver repercussão geral dos percentuais de atualização aplicados ao piso, redundando no que se convencionou chamar de ‘achatamento’ das carreiras do magistério.

O monitoramento da meta 17 do PNE, outra meta conectada com despesas de pessoal, trouxe alguns dados para o debate. No período de 2012 a 2017, a relação percentual entre o rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas (federal, estaduais, distrital e municipais) de educação básica com nível superior completo e o dos demais profissionais assalariados com esse mesmo nível de escolaridade apresentou crescimento de 9,6 p.p.

Em 2017, estava, portanto, a uma distância de 25,2 p.p. da meta de 100% de equiparação salarial <sup>59</sup>.

Na verdade, o que houve não foi uma melhoria considerável no patamar de remuneração do magistério. O crescimento do indicador deve-se, em grande parte, ao decréscimo do rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais que, em 2012, era de R\$ 5.261,75 e recuou para R\$ 4.678,26, em 2017, conforme apurou o Inep.

<sup>59</sup> Em artigo publicado por Alves e Sonobe (2018, p.453), afirma-se que há certa convergência dos resultados calculados por diferentes critérios em seis estudos que analisam a remuneração média de professores e demais profissionais, com a conclusão de que há considerável distância entre a média dos salários de professores de nível superior e a dos demais profissionais com mesmo nível de formação. “Para dar uma noção de magnitude, os estudos que analisaram profissionais com formação superior e usaram jornada de trabalho padronizada para 40h semanais convergem para uma razão em torno de 0,6 (isto é, os professores ganham, em média, cerca de 40% a menos)”.

O rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério experimentou modesto avanço entre 2012 e 2017, com acréscimo real de 2,0% (de R\$ 3.433,25, em 2012, para R\$ 3.501,09, em 2017). Chama atenção ainda o fato de o poder de compra do rendimento bruto real médio mensal dos profissionais do magistério, em 2017, ter recuado para um patamar abaixo do verificado em 2013 (R\$ 3.617,12, em valores constantes de 2017).

## Limites fiscais

As ações direcionadas à valorização do magistério esbarram muitas vezes em restrições de financiamento, que se apresentam de forma diferenciada nos entes federados, e nos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para gastos com pessoal.

A Lei Complementar nº 101, de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A norma surge para induzir mudanças na cultura administrativa de práticas de gestão municipal/estadual. O contexto em que ela emerge oferece elementos suficientes para compreender a importância que lhe é atribuída.

A LRF nasceu em um momento de desorganização das finanças dos entes federados, na esteira da renegociação de dívidas de Estados e Municípios pela União. O conceito de responsabilidade na gestão fiscal tem assim um valor específico para o País, face a trajetória histórica ainda recente.

A LRF define, no art. 19, limites para a despesa total com pessoal, que não poderá exceder os percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL), a seguir discriminados: I - União: 50%; II - Estados: 60%; e III - Municípios: 60%. Na esfera estadual, a distribuição é de: 2% para o Ministério Público; 6% Judiciário; 3% Legislativo; 49% Executivo. E na esfera municipal: 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; e 54% para o Executivo. Com o teto de gastos com pessoal, pretende-se que haja espaço orçamentário para financiar investimentos e o custeio da máquina pública, garantindo a provisão de serviços públicos. Porém, esses limites estabelecidos e a distribuição entre os poderes são adequados?

A análise dos documentos relativos à Comissão Especial da Câmara dos Deputados que discutiu o PLP nº18/1999 mostra que os percentuais globais dos entes federados com despesa de pessoal derivaram da Lei Camata I e Lei Camata II (LC 82/95 e LC 96/99), que foram as primeiras tentativas de disciplinar os limites das despesas com pessoal. A

iniciativa de definir esses limites por poder coube à Comissão Especial, que no parecer traz apenas dados referentes aos Estados para o debate fiscal.

Costa e Saddi (2018, p.219) informam que

Considerando as informações divulgadas pelos Estados com base nos Relatórios de Gestão Fiscal (...), são 2 os Estados que em 2016 rompiam o limite máximo de 60% despesa com pessoal sobre receita corrente líquida. Outros 15 apresentam números elevados, atingindo o limite de alerta, de 90% do teto de comprometimento<sup>60</sup>

Estados e Municípios são responsáveis pela provisão dos serviços básicos de educação, saúde e segurança, políticas públicas intensivas em recursos humanos. Em relação à educação, foco deste texto, pode-se refletir que o Brasil fez um conjunto de escolhas de políticas públicas que tem potencial para elevar o gasto com pessoal, a exemplo da adoção do piso salarial, da extensão do ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos, da ampliação do acesso à creche como reconhecimento do direito da criança, da adoção de metas para a expansão do ensino integral, entre outras estabelecidas pelo PNE, que prevê a inclusão de vários grupos populacionais no sistema educacional.

A conclusão a que se chega é que, de fato, as demandas educacionais, sobretudo nos Municípios, aumentaram desde meados da década de 90, quando os percentuais globais foram originalmente definidos. Não é raro que gestores dos sistemas de ensino defendam a flexibilização da LRF para viabilizar o cumprimento do piso salarial e das metas do PNE.

O tensionamento existente entre a legislação educacional e os limites impostos pela LRF é uma questão complexa. A sociedade demanda mais serviços públicos, mais qualidade e mais aprendizagem para fazer frente a um passivo histórico de negação do direito à educação das camadas mais desfavorecidas e, no entanto, a gestão da coisa pública não pode desprezar um olhar responsável sobre a questão fiscal, sob pena de comprometer a entrega de serviços públicos. Como equilibrar garantia de direitos e responsabilidade fiscal?

A demanda pela revisão de aspectos da LRF já está no Congresso Nacional, e ganhou relevância, sobretudo no período recente de baixo crescimento/retração econômica (2014-2017), que acentuou as dificuldades fiscais de alguns entes subnacionais. Apenas na Câmara dos Deputados, em um levantamento rápido foram contabilizados 27 projetos de lei complementar para alterar a Lei Complementar nº 101/2000, com foco

---

<sup>60</sup> Ainda há diferenças de interpretação no cálculo do nível de comprometimento da RCL com a despesa total de pessoal. Há diferenças entre os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) dos entes e o apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional, bem como diferenças de interpretações nos tribunais de contas.

na flexibilização dos limites de gastos com pessoal. Grosso modo, as propostas podem assim ser agrupadas:

- i) excluir o magistério do cálculo do limite com despesas de pessoal dos Municípios para efeito de cumprimento da LRF;
- ii) excluir pessoal de educação e também de saúde;
- iii) gastos com pessoal da educação serão contabilizados como 'outras despesas';
- iv) excluir da base de cálculo dos limites estabelecidos na LRF os valores de pessoal contratado para atender programas federais;
- v) nos casos em que o Fundeb representar mais de 20% da RCL, o montante que exceder (receitas e despesas) será excluído do cálculo do limite da LRF.

Neste último grupo de proposições, propõe-se, para o ente federado em que os recursos recebidos à conta do Fundeb excederem a 20% da respectiva receita corrente líquida, que o montante correspondente a esse excesso, apenas para efeitos do cálculo dos percentuais de que tratam os arts. 20 e 22 da LRF, seria abatido do total das despesas com pessoal e do total da RCL. As propostas apontam para uma espécie de 'neutralidade', quando o Fundeb exercer uma pressão muito forte no indicador de despesa. Essa seria uma mudança particularmente relevante para os Municípios da região Nordeste, segundo seus proponentes.

Carvalho (2017), em audiência pública realizada pela Câmara dos Deputados para discutir a PEC nº 15/2015, que dispõe sobre o Fundeb, apresentou um diagnóstico sobre a participação dos recursos do Fundo na RCL dos Municípios brasileiros.

Enquanto para cerca de 80% dos Municípios das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste os recursos do Fundeb representam menos de 20% da RCL, no Nordeste essa participação se situa entre 25% e 40% em quase dois terços dos Municípios.

## Considerações finais

A análise da legislação demonstra um evidente desenvolvimento do tema valorização profissional no campo educacional. Identifica-se ainda um movimento pendular em que ora o princípio é estendido ao conjunto das categorias que atuam nas redes públicas de educação ora restrito ao conjunto entendido como magistério. Avanços como a criação do piso salarial – decorrente de rodadas sucessivas de lutas, discussões e pactos – produziram, a priori, o desejado efeito de melhorar os salários iniciais, com a



ressalva de que há entes que ainda descumprem a Lei nº 11.738/2008, como mostra o monitoramento do PNE.

Os planos de carreira para o magistério público tampouco são uma inovação da Constituição de 1988. A Lei nº 5.692, de 1971, já determinava a existência dos estatutos do magistério e a celebração de concursos. A despeito disso, persiste a tarefa de estruturação de carreiras que possam garantir atratividade, do ponto de vista remuneratório, de bons profissionais, além de garantir sua permanência, prevendo oportunidades de evolução na carreira sem desarticular o vínculo com a docência, bem como de desenvolvimento continuado de competências. As carreiras continuam como espaços subaproveitados de negociação para decisões estratégicas de gestão, com o desenho de incentivos financeiros e não financeiros para lidar com os enormes desafios de inclusão e aprendizagem que o sistema educacional brasileiro enfrenta.

As iniciativas adotadas pela legislação federal direcionadas à valorização do profissional da educação, expressa como princípio constitucional, vêm crescentemente sendo confrontadas com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe limites rígidos aos entes federados no que tange aos gastos com pessoal.

Conforme visto, há diversas propostas de revisão da Lei Complementar nº 101/2000. Apenas na Câmara foram identificados 27 projetos de lei complementar, cujo cerne é a flexibilização dos limites de gastos com pessoal. Alguns estudos apontam que o problema de descumprimento dos limites impostos pela LRF para gastos com pessoal tende a se acentuar no médio prazo, caracterizando assim um problema sistêmico a ser enfrentado.

Nesse sentido, cabe apontar algumas medidas que podem ser adotadas pelos sistemas de ensino para enfrentar, de forma mais consistente e com dados sólidos, o debate sobre obstáculos fiscais às ações de valorização do magistério relacionadas aos limites de gastos com pessoal da LRF. Todas estão relacionadas à gestão dos sistemas, tendo como ponta de lança o fim da ingerência político-partidária na escolha do secretário de educação. Em relação às medidas administrativas, a cessão de profissionais do magistério para outros órgãos é um escoadouro de recursos a ser minimizado, pois redundaria em novas demandas por contratações para lidar com as atribuições legais. Por outro lado, as restrições devem ter como contrapartida oportunidades efetivas de ascensão profissional no âmbito das carreiras do magistério.

Dois outros aspectos associados a esse tema são a necessidade de transparência sobre a composição da folha de pessoal paga com recursos da educação e a análise criteriosa do número de horas de docência contratadas frente ao total de horas que a rede

pública efetivamente tem necessidade para atender às demandas presentes e futuras, pactuadas no plano de educação local.

A agenda de valorização do magistério expressa na legislação educacional está longe de ser integralmente cumprida e a existência de tensões com a LRF não se restringe à área de educação, assim medidas de ajuste fino na gestão dos sistemas de ensino podem desempenhar papel relevante para credenciar novas-velhas demandas nessa área.

## Referência Bibliográfica:

ALVES, Thiago e SONOBE, Aline K. Remuneração Média como Indicador da Valorização Docente no Mercado de Trabalho. São Paulo: Cadernos de Pesquisa, v.48 n.168 p.446-476, abr./jun. 2018.

BRASIL. Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação. Brasília: MEC, 1994.

BRASIL. Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959 Fernando de Azevedo... [et al.]. – Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. Disponível <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf> .v. Consulta: 30/9/2018.

BRASIL. 2º Relatório de Monitoramento das Metas do PNE. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2018.

CAMARGO, Rubens de C.; Gouveia, Andréa B.; Gil, Juca; Minhoto, Maria A. P. Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial. Goiânia: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE), v.25, n.2, p.341-363, mai/ago, 2009.

CARVALHO, André. Fundeb no Financiamento da Educação – PEC 15/15. Apresentação. Brasília: Comissão Especial. Câmara dos Deputados. 19 de setembro de 2017.

COSTA, Ana Carla A. e SADDI, Jario. Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma Jovem que Ficou Velha. Em: Como Escapar da Armadilha do Lento Crescimento. São Paulo: Centro de Debate de Políticas Públicas, p.205-262, 2018. Disponível: <http://cdpp.org.br/site/00arquivos/Como-Escapar-da-Armadilha-do-Lento-Crescimento.pdf>

MONLEVADE, J.A.C. Valorização salarial dos professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública. Campinas: Tese de doutoramento. Universidade Estadual de Campinas, 2000.

MORICONI, Gabriela M. Os professores públicos são mal remunerados nas escolas brasileiras? Uma análise da atratividade da carreira do magistério sob o aspecto da remuneração. Dissertação. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getulio Vargas, 2008. Disponível:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2402/62060100791.pdf?sequence=2&isAllowed=y> Consulta: 01/10/2018

WEBER, Silke. O Plano Nacional de Educação e a Valorização Docente: Confluência do Debate Nacional. Campinas: Cadernos Cedes, v. 35, n. 97, p. 495-515, set-dez/2015. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v35n97/1678-7110-ccedes-35-97-00495.pdf>. Consulta: 30/09/2018.

# EDUCAÇÃO E CULTURA: POLÍTICAS PÚBLICAS, CIDADANIA E EXCLUSÃO

*Jorge Luiz Teles da Silva<sup>61</sup>*

A proposta deste artigo é discutir políticas públicas de educação a partir da autonomia, inclusão, cidadania e qualidade, enquanto consequência dos fatores legais e de financiamento. Em primeiro lugar, será feita uma reflexão sobre política pública. Em seguida, serão realizadas reflexões sobre qualidade da educação frente às dimensões de inclusão e autonomia, visando o pleno exercício da cidadania. Estas discussões serão enriquecidas com informações sobre a situação da educação no Brasil e, mais especificamente, do estado do Rio de Janeiro. Por fim, serão tecidas considerações sobre os desafios postos para a educação na sociedade contemporânea.

## Políticas Públicas

A política pública pode ser definida como a participação do povo nas decisões do território (bairro, cidade etc.), de modo direto ou por representação. Pela forma atual como a legislação brasileira se configura, a população elege seus representantes políticos, os quais compõem o Governo e conduzirão a máquina do Estado na produção de ações para manutenção ou alteração da situação vivida pela sociedade como um todo ou por determinado grupo.

A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Pela definição acima, políticas públicas são as ações do Governo, quando este utiliza os mecanismos disponibilizados pelo Estado. Qual seria, então, a diferença entre Governo e Estado?

O Estado é estrutural, ou seja, ele se constitui em um conjunto de instituições permanentes, que são configuradas para funcionar para além de uma gestão de quatro ou cinco anos. O Governo é conjuntural, isto significa que ele está relacionado a determinado grupo que foi eleito ou indicado para coordenar as ações do Estado durante um período limitado de tempo. Isto quer dizer que o Governo tem início, meio e fim, dados no curto

---

61 Doutor em Educação pela Universidade Federal Fluminense. Servidor público da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Exerceu suas funções nos Ministério do Trabalho e Emprego, da Assistência Social, da Educação e da Cultura, bem como na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

prazo em uma sociedade democrática. Enquanto o Estado, por sua vez, é um conjunto de instituições construídas para a sobrevivência dessa coletividade no longo prazo.

Os Governos passam, mas o Estado permanece. Todavia, não há Estado sem Governo. A forma como a sociedade percebe o Estado é um misto entre o acumulado por Governos passados e a forma pela qual o Governo atual conduz suas ações. Portanto, pensar em um futuro melhor para o país é trabalhar por um Governo melhor amanhã, mas também não se esquecer de atuar hoje, para que o legado de cada Governo seja positivo.

### *As Dimensões da Política Pública*

As políticas públicas envolvem a ação do Governo, mas também se faz necessário compreender as outras dimensões, a saber: a institucionalidade e os processos políticos. Toda ação do Governo se traduz em programas ou projetos, os quais se dão dentro de determinada institucionalidade e são configurados conforme determinados processos políticos. Por exemplo, podem haver grupos de pressão da sociedade civil que pleiteiem a ação do Governo em prol do combate de certa epidemia no interior do país. A partir da institucionalidade disponível, ou seja, dos programas e ações já postos no planejamento do Ministério da Saúde, por exemplo, e por meio do Sistema Único de Saúde, o Governo buscará atender ao pleito desses grupos. Caso não consiga encaixar dentro do cardápio de ações já disponíveis, dependendo da pressão, o Governo pode até gerar novo programa ou ação, sempre dentro das normas legais para criação de novas intervenções públicas.

Compreender estas dimensões da política pública é fundamental, para que se possa contribuir efetivamente com a análise do que está funcionando no Governo e, principalmente, na construção de novas formas de intervenção para melhorar a vida dos cidadãos. Portanto, pleitear uma nova política pública não é só querer que o Governo aja diferente. Há de se vislumbrar se há institucionalidade para tal, bem como se implementar os processos políticos necessários para que a demanda se concretize.

Sendo assim, a “vontade política” é uma dimensão necessária, porém não suficiente para que determinada ação ocorra por parte do Governo. Neste sentido, a sociedade civil deve atuar juntamente com as instituições públicas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, trabalhando lado a lado para a promoção de políticas públicas que realmente melhorem a qualidade de vida da população.

A política pública é um processo, ou seja, ela “está sendo”, ela pode ser mudada, caso não atenda aos interesses da população, ou caso não esteja produzindo o fim para o qual foi criado. Mas a política pública também é um processo inacabado, pois não há como

prever todas as variáveis durante seu processo de formulação. Por vezes, previa-se um comportamento por parte de uma variável econômica (taxa de juros, valor do dólar etc.) que não se configurou, o que pode até colocar em risco a própria existência dessa política. Portanto, a política pública é formulada, mas na hora em que é posta em prática, pode haver necessidade de reformá-la em parte (ou até completamente). Daí a importância de acompanhamento e avaliação constantes.

A política pública também não é uma tradução simples de desejos e intenções. Ela se configura em documentos que nem sempre traduzem plenamente em seus escritos as intenções de seus formuladores. Seja por imperfeições, incompletudes ou divergências de interpretações, os discursos e textos sobre as políticas nem sempre correspondem às práticas efetivas dessas mesmas políticas. Esses tensionamentos entre discurso, texto e prática devem ser considerados quando do acompanhamento e da avaliação das políticas públicas.

### *O Ciclo da Política Pública*

Os pesquisadores de políticas públicas têm organizado a “vida” dessas políticas em um esquema que denominam “Ciclo da Política”. São várias as formas com as quais cada pesquisador concebe este ciclo, mas de um modo geral, ele está composto de três fases: formulação, implementação e avaliação.

Para melhor entendimento, o modelo de cinco fases contribui para enxergar mais claramente determinadas especificações de cada etapa: agenda, elaboração, implantação, acompanhamento e avaliação.

A etapa da agenda se constitui na fase em que determinado assunto se transforma em um problema público, ou seja, um tema é alçado à categoria de situação que precisa ser enfrentada pelo Governo. Cria-se a visão de uma situação ideal e aponta-se para a discrepância entre a realidade vivida e esta idealizada. A esta discrepância dá-se relevância a ponto de se demandar do Governo que elabore intervenção para eliminá-la – ou, pelo menos, atenuá-la no curto prazo, com a indicação de um horizonte aonde a situação ideal irá se concretizar.

A etapa de elaboração se dá quando o Governo atende ao que lhe foi demandado e concebe a forma como irá intervir. Nesta etapa o Governo decide se irá atacar o problema como um todo, ou se irá fracioná-lo. Também decide se irá enfrentá-lo de uma vez no curto prazo, ou se elaborará uma estratégia de longo prazo. Verificará as questões de

regramentos e irá definir o tamanho de seus esforços para dar conta do desafio, ou seja, o aporte de recursos governamentais – incluindo aí o orçamentário.

A etapa seguinte é onde ocorre a implantação, isto é, o Governo coloca em prática o que foi desenhado. Nesta fase ocorre a mobilização efetiva dos recursos institucionais para dar conta do enfrentamento proposto. Nesta fase muitas vezes ocorrem choques entre o previsto e o que é viável de ser executado, o que demandará adequações no desenho da política – demandando, por vezes, até alterações legais.

A etapa de acompanhamento se inicia já na própria implantação e continua durante toda a existência da política pública. A realidade é dinâmica e nem sempre uma política elaborada adequadamente em determinada época funciona em outra. Isto também pode ocorrer quando há importação de políticas públicas, isto é, quando um determinado local observa que uma política pública está dando certo em outro local e resolve executar a mesma política. Esta importação pode não ser bem calibrada, ou seja, os ajustes necessários ao novo local podem não ter sido realizados de forma adequada, vindo a gerar problemas durante o período de acompanhamento da política.

A etapa que fecha o ciclo é exatamente de avaliação. Toda política pública visa a um fim teoricamente proveitoso. Cabe avaliar se o que se defendia nos textos da política realmente veio a se cumprir. Mais do que uma sentença definitiva, a avaliação deve servir como retorno (feedback) para o Governo e para a sociedade civil, a fim de avaliarem como está a política, como ela deve continuar e até se deve continuar. Caso se opte pela continuidade, o ciclo da política se reinicia.

## Políticas Públicas de Educação

Quando se fala de políticas públicas, faz-se referência à ação dos Governos. Portanto, políticas públicas de educação dizem respeito às ações do Governo na área de educação. Mas normalmente quando se fala em educação automaticamente as pessoas pensam em escolas. Educação seria a mesma coisa que escola?

Na realidade, educação é um fenômeno social que inclui a escola, mas vai muito além dela. Educação existe antes, durante e depois da escola. Muito se tem discutido sobre estas dimensões escolar e não escolar da educação.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) distingue estas duas dimensões separando o que denomina de educação formal da não formal.

### Quadro 1 – Conceitos de “Educação Formal” e “Não Formal” da UNESCO

| <b>Conceitos de Educação da UNESCO</b>  |   |
|---|---|
| <b>Educação Formal</b>  | <b>Educação Não Formal</b>  |
| <p>A educação institucionalizada, intencional e planejada por meio de organizações públicas e entidades privadas reconhecidas e – em sua totalidade – constitui o sistema formal de educação de um país. Os programas de educação formal são assim reconhecidos como tal pelas autoridades de educação nacionais relevantes ou autoridades equivalentes, e qualquer outra instituição em cooperação com as autoridades educacionais nacionais ou subnacionais. A educação formal consiste principalmente em educação inicial. A educação profissional, a educação para necessidades especiais e algumas partes da educação de adultos são frequentemente reconhecidas como parte do sistema de educação formal.</p> | <p>Educação institucionalizada, intencional e planejada por um provedor de educação. A característica definidora da educação não formal é que é um acréscimo, alternativa e/ou complemento à educação formal no processo de aprendizagem ao longo da vida dos indivíduos. Muitas vezes é fornecido para garantir o direito de acesso à educação para todos. Ele atende pessoas de todas as idades, mas não necessariamente aplica uma estrutura de caminho contínuo; pode ser de curta duração e/ou de baixa intensidade e geralmente é fornecido na forma de cursos de curta duração, workshops ou seminários. A educação não formal conduz principalmente a qualificações que não são reconhecidas como formais ou equivalentes a qualificações formais pelas autoridades educacionais nacionais ou subnacionais relevantes ou a nenhuma qualificação. A educação não-formal pode abranger programas que contribuam para a alfabetização de jovens e adultos e educação para crianças fora da escola, bem como programas sobre habilidades para a vida, habilidades de trabalho e desenvolvimento social ou cultural.</p> |

Fonte: UNESCO, 2012 (tradução livre).

Assim, a educação formal como é vista pela UNESCO diz respeito ao que é oferecido no sistema “escolar”, desde a educação infantil até a universidade, contemplando também outras instituições formais de ensino. Uma de suas principais características é que se organizam em forma de “escada” contínua de educação para crianças e jovens. Normalmente iniciando por volta dos quatro anos e prosseguindo até cerca de 25 anos de idade.



A educação não formal, por sua vez, corresponde a todas aquelas atividades que, a despeito de serem consideradas educacionais e de acontecerem de forma organizada, não satisfazem precisamente ao que a UNESCO define como educação formal. Esta educação não formal pode ser oferecida para pessoas de qualquer idade, bem como pode acontecer nas instituições educacionais ou fora delas. Esta oferta é marcada pelo fato de que não constituem um sistema sequenciado de “escada”, não tem certificação formalmente reconhecida como de “nível de ensino”, tampouco tem duração determinada equivalente à educação formal. Por outro lado, ela abre uma janela de oportunidade para que outras dimensões sejam ensinadas de forma diferenciada, tais como habilidades para o trabalho, para a vida e demais aspectos da cultura em geral.

Este ponto final é a principal questão que se quer trazer para o debate neste artigo: as diferenças conceituais entre formal e não formal não são a tônica da discussão, mas, sim, a relação entre escola e cultura, do ponto de vista da educação em um plano maior.

### *Educação e Cultura*

Educar é um processo que ocorre ao longo da vida. Este processo se dá com propósitos. Não basta sobrecarregar as pessoas com informações. Treinar para o mercado de trabalho pode ser um dos produtos da educação, mas ela permanece mais ampla. Educação vai muito além de informar e treinar. Exatamente nesta ampliação de escopo é que se inclui a dimensão cultural. Os propósitos da educação estão relacionados ao exercício pleno da cidadania. Um dos direitos básicos contidos na Constituição Federal Brasileira de 1988 é o direito à cultura. Somando-se, a cultura também se constitui enquanto processo formativo. Diante disto, coloca-se a necessidade premente de maior valorização da dimensão cultural nos processos educacionais.

A dimensão cultural precisa ser elevada a outro patamar dentro dos processos educacionais. Não pode ser reduzida a atividades complementares para ocupar tempo livre, ou para entreter os estudantes. Cultura forma. A força da formação imbricada na dimensão cultural pode ser o grande diferencial na qualidade da educação.

Neste sentido, mais do que pensar uma atividade ou outra, há de se refletir sobre como trabalhar integradamente com esta dimensão cultural. Para tal, um dos fatores decisivos é ter outro olhar para os equipamentos culturais. Estes equipamentos precisam ser enxergados como parte constituinte da dimensão não escolar (não formal) da educação, mas também devem ser pensados dentro do próprio projeto político pedagógico de cada unidade de ensino, bem como nos planejamentos institucionais dos sistemas e das redes de ensino.

Os equipamentos culturais são definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em sua Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) como aqueles equipamentos que “constituem o estoque fixo ligado à cultura existente no momento [da pesquisa] no município aberto ao público, podendo ser mantido ou não pelo poder público de qualquer esfera (municipal, estadual ou federal)” (BRASIL – IBGE, 2006, p. 77). A distribuição e a apropriação e fruição desses equipamentos culturais pela população refletem os graus de exercício da cidadania e de exclusão dessa mesma população.

A existência desses equipamentos e a presença dos meios de comunicação propiciam a veiculação de conteúdos culturais, embora não esgotem as inúmeras outras possibilidades de produção artística, artesanal e simbólica. A infraestrutura para conteúdos culturais, por outro lado, não indica o fluxo dessas atividades, muito menos permite a sua avaliação mais qualitativa (IBGE, 2007, p. 98).

### *Exclusão e (não)cidadania*

Os dados coletados pelo IBGE na pesquisa sobre o perfil dos estados e dos municípios brasileiros demonstram cabalmente que há uma concentração de equipamentos culturais no Brasil. Esta concentração se dá tanto em determinados estados, quanto na zona urbana, em grandes cidades, na região que não é periferia etc.

De acordo com os resultados, percebe-se uma diferenciação nas regiões do País, do ponto de vista cultural. De um lado os estados das Regiões Norte e Nordeste (exceções do Estado do Ceará, Pernambuco, e Bahia), com um menor número médio de equipamentos em seus municípios. Do outro lado, as Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, com diferenciações importantes dentro dos estados, sendo encontradas as mais elevadas médias no sul e oeste de Minas Gerais, sul de Goiás, região metropolitana e entorno da cidade de São Paulo, leste do Paraná e sul do Rio Grande do Sul. Mato Grosso do Sul e Espírito Santo também apresentaram médias municipais elevadas. O Distrito Federal, por ser uma única unidade, apresenta o maior indicador (...). O Rio de Janeiro, dentre as demais Unidades da Federação, é a que detém a maior média para os equipamentos culturais e dos meios de comunicação (BRASIL – IBGE, 2015, p. 19, 20).

A pesquisa do IBGE também detalha sobre quais equipamentos culturais e meios de comunicação está tratando. Nesta abertura por tipos, percebe-se que a TV aberta é o equipamento mais presente, em praticamente todos os municípios brasileiros (Quadro 2). Outro equipamento muito frequente é a biblioteca pública. A presença de bibliotecas nos municípios foi resultado de uma política recente de implantação de

bibliotecas pelo Ministério da Cultura. Todavia, a existência desse equipamento não significa necessariamente seu uso, principalmente pedagógico. Como a educação está trabalhando a interação com as bibliotecas públicas?

Muito se comenta sobre o desempenho insatisfatório do Brasil nas avaliações internacionais no que compete ao quesito leitura. Mais da metade dos estudantes brasileiros estão abaixo do nível de aprendizagem 2 em leitura, nível este considerado como adequado de acordo com o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), implementado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A escala de resultados vai até o nível 6. Portanto, o Brasil está muito atrasado no tocante ao desempenho em leitura (BRASIL – INEP, 2016). Como melhorar esse resultado sem considerar os equipamentos culturais relacionados à leitura?

Os dados demonstram que há concentração territorial de determinados equipamentos culturais ligados à leitura (Quadro 2). Um pouco mais de um terço dos municípios possuem jornal impresso local, enquanto um quarto possui bancas de jornal. Se for considerado algum tipo de revista impressa local, este percentual cai para um pouco mais de um décimo. No tocante a livrarias, elas estão presentes em um pouco mais de um quarto dos municípios, enquanto apenas 15% possuem pontos de leitura. Quando estes dados são somados ao fato de que na maioria das vezes há apenas uma biblioteca pública situada em uma determinada área do município, percebe-se que a questão do enfrentamento da leitura passa por repensar a disponibilidade dos equipamentos culturais de leitura, ou seja, sua existência, proximidade e possibilidade de uso, bem como seus usos efetivos.

**Quadro 2 – Percentual de Municípios com equipamentos culturais e meios de comunicação (%) – Brasil 2014**

| <b>Equipamentos culturais e meios de comunicação</b> | <b>(%)</b> |
|--|------------|
| TV Aberta  | 99,9       |
| Biblioteca Pública                                   | 97,1       |
| Provedor de Internet                                 | 65,5       |
| Estação de Rádio FM                                  | 46,9       |
| Unidade de Ensino Superior                           | 39,9       |
| Centro Cultural                                      | 37,0       |
| Jornal Impresso Local                                | 35,5       |
| Livraria   | 27,4       |
| Museu  | 27,2       |
| Banca de Jornal                                      | 25,0       |
| Teatro ou Sala de Espetáculos                        | 23,4       |
| Estação de Rádio AM                                  | 23,4       |
| Arquivo Público ou Centro de Documentação            | 21,7       |
| Ponto de Leitura                                     | 15,1       |
| Geradora de TV                                       | 12,1       |
| Revista Impressa Local                               | 11,8       |
| Cinema   | 10,4       |
| Shopping Center                                      | 6,7        |
| Concha Acústica                                      | 6,4        |
| Galeria de Arte                                      | 4,7        |

Fonte: BRASIL – IBGE, 2015.

Este cenário se complexifica quando se considera o número de escolas que não disponibilizam para seus estudantes e professores uma biblioteca escolar. De acordo com o Censo Escolar de 2016, das 217.480 escolas públicas existentes, somente 21% contava com uma biblioteca em suas dependências. Se não bastasse este percentual baixíssimo, quando se observa a distribuição por regiões, percebe-se que há maior concentração no Sul (44%) e Centro-Oeste (38%), mais que ainda assim não chega a atingir nem metade das escolas públicas com bibliotecas em suas dependências. Na Região Sudeste, apenas 28% das escolas possui biblioteca. No caso do estado do Rio de Janeiro, 40% das escolas declararam possuir bibliotecas.

Diante desses números, podemos concluir que, hoje, no Brasil, segundo o Censo Escolar de 2016, do universo de 279.358 estabelecimentos de ensino públicos e privados, somente 25% possuem biblioteca escolar em sua infraestrutura. Ou seja, cerca de 75% das escolas brasileiras estão desprovidas desse importante recurso didático-pedagógico – a biblioteca (ORÍÁ, 2017, p. 17).

Dentre as recomendações para o enfrentamento desta ausência de bibliotecas em um número muito significativo de escolas, Oriá (2017, p. 20) sugere “fiscalização referente ao cumprimento da Lei, seja por parte dos órgãos que têm a tutela jurisdicional (Ministério Público, Tribunal de Contas), seja de órgãos de classe (...)”. Neste sentido, os conselhos de educação têm um claro papel de verificação e acompanhamento do cumprimento da legislação sobre bibliotecas escolares, não só no tocante à existência, mas igualmente ao funcionamento e usos pedagógicos e culturais que se fazem deste equipamento.

Oriá (2017) aponta diversas ações importantes para combater a ausência de bibliotecas escolares, que além de se configurar como descumprimento da legislação vigente, também se apresenta como fator de exclusão, que compromete a qualidade da educação no país.

### *Cidadania e políticas de cultura*

As bibliotecas são um caso peculiar, mas os demais equipamentos culturais também merecem atenção especial por parte dos setores educacionais. A concentração territorial ocorre com bibliotecas, cinemas, museus etc., refletindo uma prática de tomada de decisão política que recrudescer os mecanismos de exclusão, por meio das dificuldades de acesso aos equipamentos culturais. Esta prática envolve a definição de orçamento e a escolha sobre onde e como utilizar este orçamento. Os recursos disponibilizados para a área cultural são significativamente diminutos no Brasil.

**Quadro 3 – Participação da Despesa com Cultura na Despesa Total – Brasil 2010**

| <b>Esferas de Governo</b> | <b>Cultura (1.000 R\$)</b> | <b>Total (1.000 R\$)</b> | <b>Percentual (%)</b> |
|---------------------------|----------------------------|--------------------------|-----------------------|
| <b>Total</b>              | 7.251.693                  | 2.303.791.336            | 0,3                   |
| <b>Federal</b>            | 1.489.370                  | 1.489.009.685            | 0,1                   |
| <b>Estadual</b>           | 2.532.673                  | 510.690.533              | 0,5                   |
| <b>Municipal</b>          | 3.229.650                  | 304.091.118              | 1,1                   |

Fonte: BRASIL – IBGE, 2013.

Estes recursos diminutos para a cultura estão em grande parte sob a responsabilidade do poder municipal (Quadro 4). Isto aloca as decisões sobre cultura em um nível muito mais próximo da população local, a qual pode dialogar com as instâncias públicas responsáveis pela tomada de decisão, em prol de maior articulação entre as áreas de educação e cultura. Os próprios conselhos de educação e de cultura (onde houver) podem atuar em maior sintonia, visando uma educação de qualidade e a promoção do exercício da cidadania, pelo menos no tocante aos direitos de educação e cultura.

**Quadro 4 – Despesa Total com Cultura segundo a Esfera de Governo – Brasil 2010**

| <b>Esferas de Governo</b> | <b>Valor Absoluto (1.000 R\$)</b> | <b>Percentual (%)</b> |
|---------------------------|-----------------------------------|-----------------------|
| <b>Total</b>              | 7.251.693                         | 100,0                 |
| <b>Federal</b>            | 1.489.370                         | 20,5                  |
| <b>Estadual</b>           | 2.532.673                         | 34,9                  |
| <b>Municipal</b>          | 3.229.650                         | 44,5                  |

Fonte: BRASIL - IBGE, 2013.

Quando os dados de despesas com cultura são observados a partir da quantidade de população em cada território, percebe-se que a concentração permanece, recrudescendo as distorções apontadas pelos dados de disponibilização de equipamentos culturais nesses territórios. O Quadro 5 mostra o somatório dos gastos com cultura das três esferas de governo em 2010, dividido pelo total de pessoas em cada região do país. Os resultados atestam que nenhuma região do país atinge valores significativos por pessoa.

Os Governos não chegam a gastar nem R\$ 100,00 por cidadão com cultura, neste país, durante um ano inteiro!

Considerando os custos de acesso aos bens culturais no setor privado, conclui-se que a direção que as políticas públicas culturais têm tomado no Brasil transfere para o orçamento das famílias os gastos com cultura. Em um país marcado pela concentração de renda e pelas desigualdades sociais, isto significa na prática produção de exclusão e tolhimento da cidadania.

**Quadro 5 – Despesa per capita consolidada com cultura, segundo as Grandes Regiões – Brasil 2010**

| <b>Esferas de Governo</b> | <b>Valor Absoluto (1.000 R\$)</b> |
|---------------------------|-----------------------------------|
| <b>Brasil</b>             | 38,04                             |
| <b>Norte</b>              | 26,90                             |
| <b>Nordeste</b>           | 27,63                             |
| <b>Sudeste</b>            | 43,20                             |
| <b>Sul</b>                | 22,50                             |
| <b>Centro Oeste</b>       | 90,74                             |

Fonte: BRASIL - IBGE, 2013.

### *Excluídos por dentro*

O desafio de pensar a cidadania a partir das políticas educacionais envolve articulação com políticas culturais, trazendo para dentro quem está de fora do exercício dos direitos à educação e à cultura. Por outro lado, a discussão do exercício pleno da cidadania não pode se furtar a refletir sobre aqueles que estão dentro dos sistemas educacionais, mas que sofrem um processo de “exclusão por dentro”.

O sociólogo Pierre Bourdieu (2014) desenvolveu o conceito de “excluídos do interior”, para demonstrar o fenômeno da exclusão intra-escolar, baseada em capitais cultural, social e econômico.

Capital econômico são os bens materiais que um indivíduo (ou sua família) possui. Capital social são as relações sociais estabelecidas com outros indivíduos. Capital cultural diz respeito ao acesso aos sistemas formais de ensino e aos equipamentos culturais.

Se o indivíduo está matriculado na escola, mas não tem recursos econômicos, não tem uma rede de relacionamentos que possa ajudá-lo a se integrar à sociedade e, mais especificamente ao mercado de trabalho, e tampouco consegue acesso a equipamentos culturais, este indivíduo pode até receber um certificado de conclusão de determinado curso, mas este diploma não terá o mesmo peso e muito menos propiciará as mesmas oportunidades que outro indivíduo com maiores níveis de capitais econômico, social e cultural obterá.

Como sempre, a escola exclui; mas, a partir de agora, exclui de maneira contínua (...), e mantém em seu seio aqueles que exclui, contentando-se em relegá-los para os ramos mais ou menos desvalorizados. Por conseguinte, esses excluídos do interior são votados a oscilar – em função, sem dúvida, das flutuações e das oscilações das sanções aplicadas – entre a adesão maravilhada à ilusão que ela propõe e a resignação a seus veredictos, entre a submissão ansiosa e a revolta impotente. Eles não podem deixar de descobrir, mais ou menos rapidamente, que a identidade das palavras ('liceu', (...)) esconde a diversidade das coisas; que o diploma para o qual se preparam é um certificado sem valor (...) (BOURDIEU, 2014, p. 250, 251).

Portanto, há uma dimensão cultural da exclusão que se dá por dentro da própria escola: O indivíduo tem garantido o acesso à escola pública, mas não a equipamentos culturais. Ou seja, inclui o indivíduo, mas, ao mesmo tempo, mantém-no excluído: ele tem acesso à escola sem acesso à cultura. Isto começa pela própria questão curricular. Como são construídos os currículos das instituições de ensino? Como se dá a relação entre educação e cultura no projeto político pedagógico? Seria possível elaborar um projeto político pedagógico-cultural?

Mesmo quando se discute educação integral, há de se refletir: integral em qual sentido? Significa uma abordagem integral do sujeito, visando autonomia e cidadania, ou se restringe apenas a expandir o horário das aulas? O termo “em tempo integral” reflete apenas o acréscimo de frações de horas na grade diária/semanal? Como que a instituição de ensino olha para além de seus muros e enxerga as possibilidades de aprendizagens em outros espaços? Qual o lugar dos equipamentos culturais nesta concepção de integralidade? O que está sendo considerado como “cultura” na educação integral?



### *Há universalidade de acesso e qualidade?*

Segundo informações do Observatório do Plano Nacional da Educação<sup>62</sup>, no Brasil mais de 99% da população de 6 a 13 anos estava matriculada em escola em 2015. Contudo, cerca de 500 mil crianças entre 4 e 5 anos ainda estavam fora da escola. Entre 6 e 14 anos, o número era de 430 mil e entre 15 a 17 anos, cerca de 1,6 milhão de adolescentes.

Segundo o IBGE, em 2015, estudantes de baixa renda entram na escola mais tarde e saem mais cedo. A partir dos 15 anos, muitos deixam a escola para ir trabalhar (26% entre os adolescentes de 15 a 17 anos que trabalham não estão estudando).

Ter 2,5 milhões de crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória, mas fora da escola, é um indicador de exclusão que urge alterar. Refletir sobre os impactos dos fatores legais sobre inclusão demanda criar estratégias para se fazer cumprir esta lei básica de obrigatoriedade de estar inserido na escola neste período da vida. Isto requer uma política educacional de busca ativa destas crianças e adolescentes. O lema “nenhuma criança fora” deve ser vivenciado diuturnamente pelos sistemas educacionais de forma ativa. Não basta estar no discurso ou ser uma intenção sincera.

No sentido de atrair quem está fora e contribuir para a qualidade do que é oferecido para quem está dentro, quais são os investimentos em termos de recursos educacionais realizados pelas políticas públicas na área?

Começando pela questão da infraestrutura, pode-se perceber no Censo Escolar de 2016 várias carências e fragilidades na oferta educacional. A existência de carências no tocante à infraestrutura reflete e é refletida no currículo e, conseqüentemente, nos resultados obtidos em termos de inclusão, autonomia e qualidade na educação.

Muitas escolas da Educação Básica não possuem salas de leitura, bibliotecas ou acesso à internet. Há também aquelas que possuem, mas não estão em funcionamento. Isso compromete o desenvolvimento e incentivo a tecnologias educacionais, bem como dificulta o letramento e o denominado “letramento digital”. Como ofertar uma educação que propicie autonomia e cidadania em um contexto como este?

Segundo o Censo Escolar de 2016, somente 39% das escolas de Ensino Fundamental tem quadras de esporte e apenas 12% tem laboratório de ciências. Na Educação Infantil, 60,7% das creches tem banheiros adequados e apenas 34,1% possui berçários. No Ensino Médio: 82,7% das escolas têm laboratórios de informática.

Quando se analisa os dados das escolas do Rio de Janeiro, pode-se constatar que: 88% tem internet e 79% banda larga; 60% tem laboratório de informática; 55% tem

62 <http://www.observatoriodopne.org.br>

biblioteca e 50% sala para leitura; 49% tem quadra de esportes; 37% tem dependências acessíveis a pessoas com deficiência; 37% tem sanitários acessíveis a pessoas com deficiência; 19% tem sala para atendimento especial; e 16% tem laboratório de ciências. A ausência é um problema basilar, mas há de se considerar também o não uso.

O Censo Escolar de 2016 também traz informações sobre a situação da docência. Os dados evidenciam que parte significativa dos professores leciona disciplinas sem ter a formação adequada ao currículo exigido. Por exemplo, nos anos finais do Ensino fundamental, 56% dos professores de Matemática são formados na área. Entre os professores de Artes, o número cai para 32%. Com tais problemas de infraestrutura e na docência, que tipos de resultados educacionais podem ser esperados?

As análises do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) refletem tais problemas citados. Apesar dos avanços em anos recentes, os resultados de 2015 ainda preocupam. Nos anos iniciais do Ensino Fundamental a meta foi atingida, mas os estudantes ainda têm deficiências em português e matemática. Os anos finais do Ensino Fundamental não atingiram a meta e continuam apresentando fragilidades. O Ensino Médio não consegue despegar dos baixos patamares desde 2011. Em termos de fluxo, a velocidade dos indicadores ainda se mostra inadequada.

Essa combinação de fatores atesta que a política educacional ainda é um desafio no Brasil. Ouvindo professores dos Ensinos Fundamental e Médio no país, pode-se listar os fatores que foram destacados como de maior urgência em termos de enfrentamento (Quadro 6). Dentre os principais fatores foram elencados: “falta de acompanhamento psicológico para os alunos que precisam”; “indisciplina dos alunos”; “defasagem de aprendizagem dos alunos”; e, “aprovação de alunos que não estão preparados para o próximo ciclo”.

## Quadro 6 – Fatores que precisam ser enfrentados com mais urgência segundo professores dos Ensinos Fundamental e Médio – Brasil 2015

| Os fatores que precisam ser enfrentados com maior urgência, segundo professores do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, Brasil 2015: | Citado como mais urgente (%) | Citado entre os três mais urgentes % |
|---|------------------------------|--------------------------------------|
| Falta de acompanhamento psicológico para os alunos que precisam   | 22                           | 31                                   |
| Indisciplina dos alunos   | 15                           | 32                                   |
| Defasagem de aprendizado de alunos  | 10                           | 24                                   |
| Aprovação de alunos que não estão preparados para o próximo ciclo   | 8                            | 31                                   |
| Necessidade de envolvimento da escola em problemas sociais e familiares dos alunos  | 7                            | 14                                   |
| Baixa remuneração do professor  | 6                            | 26                                   |
| Falta de condições adequadas para a Inclusão de alunos com deficiência  | 5                            | 22                                   |
| Políticas educacionais mais adequadas às necessidades dos professores em sala de aula   | 5                            | 22                                   |
| Número excessivo de alunos por turma  | 4                            | 16                                   |
| Baixa valorização do professor pela comunidade escolar  | 3                            | 14                                   |
| Sobrecarga com tarefas que deveriam ser assumidas pelos pais  | 3                            | 14                                   |
| Jornada excessiva de trabalho do professor  | 2                            | 9                                    |
| Precariedade da infraestrutura das escolas, como por exemplo presença de equipamentos obsoletos                                       | 2                            | 9                                    |
| Falta de infraestrutura adequada nas escolas, como por exemplo falta de bibliotecas   | 2                            | 7                                    |
| Necessidade de trabalhar em mais de uma rede  | 1                            | 6                                    |
| Inadequação dos conteúdos dos cursos de formação continuada do professor  | 1                            | 4                                    |
| Situações de violência promovidas pelos estudantes  | 1                            | 5                                    |
| Grade curricular não alinhada aos interesses e à realidade dos estudantes   | 1                            | 5                                    |

Fonte: Pesquisa Conselho de Classe 2015. Ensino Fundamental e Médio, Brasil.

Quando a questão focada são os problemas de aprendizagem, os professores de escolas públicas do 5º e do 9º ano no Rio de Janeiro em 2015 apontaram como principais motivos: “falta de assistência/acompanhamento dos pais na vida escolar do aluno”; “meio social em que o aluno vive”; “nível cultural dos pais dos alunos”; e, “baixa auto-estima dos alunos” (Quadro 7).

**Quadro 7 – Motivo de problemas de aprendizagem, segundo professores de todas as escolas públicas do 5º e do 9º ano no Rio de Janeiro em 2015 – (%)**

| <b>Motivo de problemas de aprendizagem, segundo professores do RJ</b> | <b>(%)</b> |
|---|------------|
| Falta de assistência/acompanhamento dos pais na vida escolar do aluno | 95         |
| Meio social em que o aluno vive                                       | 87         |
| Nível cultural dos pais dos alunos                                    | 84         |
| Baixa autoestima dos alunos   | 78         |
| Carência de infraestrutura física                                     | 38         |
| Sobrecarga de trabalho dos professores                                | 38         |
| Insatisfação e desestímulo do professor com a carreira docente        | 31         |
| Não cumprimento conteúdos curriculares na trajetória escolar do aluno | 29         |
| Conteúdos curriculares inadequados às necessidades dos alunos         | 20         |
| Carência/ineficiência da supervisão/coord./orientação pedagógica      | 16         |

Fonte: Questionário Professor Prova Brasil 2015. Qedu.

A análise das listagens contidas nos quadros 6 e 7 apontam para uma visão que privilegia as fragilidades do estudante, em detrimento dos problemas infraestruturais, pedagógicos e na docência. A culpabilização dos estudantes pelos resultados praticamente isenta a oferta educacional de suas mazelas e responsabilidades. Poucos são os profissionais que conseguem olhar além e enxergar com mais propriedade a complexidade do fenômeno.

Problemas complexos exigem soluções complexas. A não consideração dos outros fatores na análise dos resultados educacionais pode produzir diagnósticos perniciosos, que recrudescam os mecanismos de exclusão do interior.

### *Excluídos da cidadania*

A educação se constitui enquanto campo de forças, com diversos interesses em jogo, onde as disputas pós “inclusão escolar universal” foram deslocadas parcialmente para outras frentes. Neste aspecto, a dimensão “não formal” se destaca – ou seja, quem pode complementar o processo de ensino com atividades extraescolares tem maiores condições de acumular mais capital cultural e ter melhor inserção social.

Antigamente a posse de diploma escolar fazia alguma diferença. Atualmente, ela é necessária, mas não suficiente, passando a se constituir como um elemento que precisa ser qualificado: onde a pessoa estudou etc. O problema está no fato de que estas melhores oportunidades terminam sendo aproveitadas por aqueles que já se beneficiavam de capitais econômico e social acumulados. Dito de outra forma, a perspectiva transformadora e de mobilidade social pela educação se torna uma promessa não cumprida para aqueles oriundos de classes sociais menos favorecidas.

Mesmo o fato de haver certas experiências extraescolares, isto não significa que elas são valoradas da mesma forma. Há dubiedade na ponderação dessas experiências nas seleções curriculares. Por exemplo, para ilustrar, onde um sujeito fez o curso de inglês: em uma instituição pública ou em um curso privado nos Estados Unidos? Mesmo quando se consideram as seleções públicas, as provas e concursos apresentam uma discussão reconfigurada de “cultura geral”.

O foco em competências de leitura, escrita e cálculo privilegia não quem conseguiu obter um diploma, mas aqueles que tiveram acesso a um processo educativo realmente de qualidade. Quando se observam os processos seletivos via dinâmicas e “análise” de currículo, por sua vez, qual o peso da educação não escolar? E qual o impacto da exclusão dos equipamentos culturais?

Em outras palavras, mais coloquiais: “não basta estar na escola/faculdade, tem que ‘estar no circuito’?” O que exatamente significa “estar no circuito”? Esta forma de aludir à situação e às práticas sociais dos indivíduos remete à questão da obtenção, acúmulo e uso dos capitais econômico, social e cultural. Participar de atividades sociais e culturais dentro e fora dos espaços educacionais permite ao indivíduo acessar oportunidades que ele não teria caso não estivesse envolvido com estas práticas. Isto reflete os mecanismos de exclusão educacional, cultural e de cidadania. Estes mecanismos se retroalimentam mutuamente.

Em uma época que muito se fala em redes sociais, há de se avaliar o papel dessas mesmas redes na exclusão social. A instituição educacional pode funcionar como

mecanismo de compensação? Ou seja, os espaços educativos podem constituir redes diferenciadas daquelas às quais o indivíduo teria acesso por conta de sua origem social? A realidade aponta para a possibilidade das instituições educativas propiciarem a formação de redes. Basta verificar como os sistemas de redes sociais virtuais (Facebook, LinkedIn etc.) operam com a identificação da instituição educacional de origem do indivíduo. A questão posta é se as instituições educacionais realmente formam novas redes diversificadas, ou se apenas reproduzem e reforçam redes pré-existentes.

(...) ordem social que tende cada vez mais a dar tudo a todo mundo, especialmente em matéria de consumo de bens materiais ou simbólicos, ou mesmo políticos, mas sob as espécies fictícias da aparência, do simulacro ou da imitação, como se fosse esse o único meio de reservar para uns a posse real e legítima desses bens exclusivos (BOURDIEU, 2014, p. 252).

Não basta dar tudo a todo mundo, isto é, facultar a possibilidade de forma passiva. As políticas educacionais podem ser formuladas de tal modo que venham a propiciar a formatação ativa de novas oportunidades de exercício veraz da cidadania. Neste sentido, a articulação entre educação e cultura se mostra profícua e potente.

## Políticas Educacionais e Culturais

As políticas públicas podem efetuar a ponte entre escola e equipamentos culturais. O acesso aos bens culturais deve ser pensado para além de sobras e arremedos, subjugados por um quadro de poucos recursos orçamentários. A população como um todo deve ter seu direito à cultura garantido também nas e a partir das instituições de ensino. A política pública tem que superar níveis de oferta pautados pela precariedade e pobreza criativa.

A grande competência celebrada pela mídia, denominada como “empreendedorismo”, nada mais é do que a criatividade ativa tendo expressão no mundo do trabalho. Mas esta criatividade ativa pode e deve ser desenvolvida para as diversas áreas da vida por meio de espaços educacionais e culturais que propiciem e estimulem esta experiência nos indivíduos.

A contribuição dos equipamentos culturais para o desenvolvimento de competências escolares e não escolares deve ser melhor aproveitada, tanto do ponto de vista das políticas educacionais quanto das políticas culturais. O papel desses equipamentos culturais precisa ser repensado não apenas na escola, mas em todo o processo de educação ao longo da vida. A promoção da autonomia e da qualidade da educação passa

pelo reconhecimento e aproveitamento dessa potência criativa fermentada pela dimensão cultural.

Antigamente se produzia políticas públicas sob a égide do tripé trabalho, racionalidade e progresso. Esta era a visão e o propósito maior, inclusive do sistema educativo. Atualmente, em tempos de pós-modernidade, esta tônica foi alterada para: criatividade, sensibilidade e avanço. A essência da mudança está na flexibilidade, na inventividade e no avanço não necessariamente linear. Os sistemas e as redes de ensino estão em sintonia com esta nova realidade?

A relação entre os indivíduos tem ganhado novos contornos e os lugares sociais tradicionais têm sido chacoalhados por novas compreensões do “estar juntos”. Diferentes grupos sociais clamam por reconhecimento e respeito – por suas práticas, seus saberes, enfim, por si mesmos. Argumentos de autoridade sem embasamento já não surtem os mesmos efeitos. Como estão sendo construídos os relacionamentos dentro das instituições de ensino?

Contemporaneamente, os processos de exclusão/inclusão não se constituem como algo dado, estático, unidimensional. São processos dinâmicos, constantemente reiterados pela sociedade/grupo que exclui/inclui – mesmo “por dentro”. Tal característica coloca em xeque políticas pré-formatadas sem a participação dos sujeitos ou de representantes qualificados dos mesmos. A autonomia desponta, então, não apenas como capacidade de “fazer alguma coisa sozinho”, mas também de pensar e agir por si mesmo, expressando suas ideias, valores e propostas para a solução dos problemas coletivos alçados à agenda pública.

Neste cenário, o sistema de regramento assume um papel estratégico para promoção de educação e cultura. Para se pensar adequadamente esta relação, será necessário encarar educação e cultura efetivamente enquanto Direitos, desde o ponto de vista discursivo, até o âmbito das práticas cotidianas, passando imperiosamente pelos documentos legais das políticas. Alterações dos textos, normas e documentos orientadores geram e são geradas por mudanças no campo das ideias. Um exemplo das dificuldades que precisam ser superadas entre texto e práticas está nas leis de ação afirmativa, cujos problemas na geração de consensos sociais sustentáveis ameaçam a todo o momento os avanços obtidos.

Diante do exposto, pode-se concluir que as políticas públicas podem ser orientadas para o enfrentamento da questão da cultura na e através da escola, sim. Um exemplo estratégico de política bem-sucedida está no Programa Mais Educação, do Ministério





da Educação<sup>63</sup>. Neste sentido, cabe destacar o papel do sistema de financiamento no incentivo à educação e cultura. Um exemplo importante pode ser obtido no Programa Dinheiro Direto na Escola<sup>64</sup>, também do Ministério da Educação.

## Desafios

Mais do que considerações finais, este artigo termina com provocações sobre os desafios a serem enfrentados, caso realmente se deseje alcançar sistemas legais e de financiamento educacionais que respaldem políticas públicas promotoras de autonomia, inclusão, cidadania e qualidade.

Em primeiro lugar, urge superar leituras limitadoras da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº. 9.394/96. Esta legislação permite muito mais do que as pessoas admitem. Faltam mais criatividade e ousadia nos sistemas de ensino, por um lado. Mas também faltam mais liberdade e apoio das gestões, para que estas criatividade e ousadia se manifestem.

Há de se construir sistema de financiamento mais complexo, no sentido de flexibilidade e capacidade de atendimento, porém mais simples, no sentido de operacionabilidade e de atendimento tempestivo das demandas. Urge solucionar a questão das temporalidades desencontradas: o cronograma de licitações precisa se harmonizar com o calendário escolar. Mais especificamente no tocante à cultura, há dificuldade no fomento a projetos culturais, principalmente devido aos quesitos autoria e especificidade.

Um objetivo que se deve buscar mais pragmaticamente é atender a todo mundo e a cada um, isto é, alcançar a customização e execução descentralizada das políticas. Porém isto não significa perder a unidade, pelo contrário, a proposta é “unidade na diversidade”. Isto aponta para as dificuldades com o planejamento, os problemas com anterioridade (decidir em ano anterior) e descontinuidades nas gestões.

Tratando mais especificamente da articulação orgânica entre as áreas de educação e cultura, as divisões dessas áreas – o que é espaço de atuação de cada secretaria/órgão – têm sido um problema real a ser superado. Isto também aponta para a necessidade de maior qualificação dos agentes públicos em educação e cultura. Esta carência se dá não apenas nos agentes que executam diretamente as políticas. Seus controladores também

63 Criado pela Portaria MEC nº 1.144/2016 e regido pela Resolução FNDE nº 17/2017, é uma estratégia do Ministério da Educação que tem como objetivo melhorar a aprendizagem por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, otimizando o tempo de permanência dos estudantes na escola.

64 Tem por finalidade prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com consequente elevação do desempenho escolar. Também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar.

precisam ser melhor qualificados para esta atuação intersetorial. Neste sentido, destaca-se a importância da escolha e formação continuada de conselheiros e outros agentes em educação e cultura.

A formação deve tratar de aspectos pragmáticos, mas também de princípios que regerão as políticas educacionais e culturais. Para tal, será necessário pensar em processo formativo, e não em um curso estanque, de curta duração visando à certificação (de professores, agentes, conselheiros etc.). Todos devem ser imbricados em uma dinâmica que repense a própria educação e a sociedade como um todo. Este processo deverá provocar e subsidiar respostas mais criativas em termos de políticas públicas para questões estruturantes, tais como: como incluir e manter realmente incluído? Como a escola pode colaborar para que isto ocorra? Como equipamentos culturais podem contribuir para isto? Qual a funcionalidade necessária para um sistema de financiamento promover este tipo de inclusão pretendida? Quais mudanças e avanços legais precisam ser promovidos para se alcançar tais objetivos?

Mais do que trazer respostas prontas, importadas de outras localidades sem as devidas ponderações, a proposta deste artigo foi levantar subsídios para que juntos, Governo e sociedade civil possam elaborar coletivamente as respostas que melhor se encaixem aos desafios vivenciados em cada localidade. Tal elaboração passa necessariamente por rediscutir e aperfeiçoar as legislações e os orçamentos para a área educacional. Secretarias, conselhos, ministérios públicos e demais instituições governamentais e da sociedade civil precisam compreender que este desafio é coletivo e que cada um tem a sua parte na responsabilidade maior de propiciar uma educação de qualidade para todas e todos, que realmente seja inclusiva, gere autonomia e conduza ao exercício pleno da cidadania.

## Referência Bibliográfica:

AZEVEDO, J. M. L. A educação como política pública. Campinas: Autores Associados, 2004.

BOURDIEU, P. Escritos de educação. NOGUEIRA, M. A. e CATANI, A. (orgs). Petrópolis: Vozes, 2014.

BOURDIEU, P. e PASSERON, J. C. A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

\_\_\_\_\_. Os herdeiros: os estudantes e a cultura. Florianópolis: Editora UFSC, 2013.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Ministério da Educação (MEC). Brasil no PISA 2015: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Brasília: INEP/MEC; São Paulo: Fundação Santillana, 2016.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2005. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2006.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). Perfil dos municípios brasileiros: cultura 2006. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2007.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa de Informações Básicas Estaduais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: cultura 2014. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Sistema de informações e indicadores culturais 2007-2010. Estudos e pesquisas – Informação demográfica e socioeconômica. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Relatório Educação para Todos no Brasil, 2000-2105. Brasília: MEC, 2014.

FREIRE, P. Pedagogia da autonomia. Saberes necessários à prática educativa. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2011.

\_\_\_\_\_. Educação como prática da liberdade. São Paulo: Cortez, 2008.

NOGUEIRA, M. A.; e NOGUEIRA, C. M. M. Bourdieu & a Educação. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

ORÍÁ, R. Bibliotecas escolares no Brasil: uma análise da aplicação da Lei nº 12.244/2010. Estudo técnico. Julho de 2017. Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

UNESCO. International Standard Classification of Education – ISCED 2011. Montreal; Quebec: Unesco Institute for Statistics, 2012.

# O NEGRO NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: ALGUNS ASPECTOS HISTÓRICOS E CONTEMPORÂNEOS

*Iolanda de Oliveira*<sup>65</sup>

Diferença, diversidade e desigualdade são fenômenos que perpassam a vida humana. No âmbito da sociedade, rompido o isolamento dos diferentes grupos, têm-se como resultado, em geral, a equivocada hierarquização da população.

Segundo Munanga (2016), a diferença como aspecto particular de cada grupo é passível de observação e classificação, não constituindo a priori problema social, porque observar e classificar podem fazer parte da vida humana, sem criar hierarquias e conflitos, o que, entretanto, de modo geral, não acontece.

Não são as diferenças entre os homens que por si só provocam hierarquias, e sim os significados sociais atribuídos a elas, através dos quais os que detêm o poder político e econômico, tomando os valores particulares do seu grupo como referência, atribuem aos demais, qualidades negativas.

Enquanto isolados, os grupos foram estudados pela antropologia em seus primórdios, ao desvincular-se das ciências naturais. No momento em que se dá a interpenetração dos grupos, o fenômeno passa a pertencer ao universo de pesquisa da área de história, sendo que nesta interpenetração um dos grupos, elevando a sua cultura e paralelamente o seu fenótipo à categoria de universal, hierarquiza a humanidade, surgindo, a partir desse desencontro, as desigualdades sociais.

No mundo contemporâneo, principalmente por meio da mídia eletrônica, assiste-se cotidianamente a conflitos provocados pela equivocada hierarquização da humanidade. São conflitos religiosos, de sexualidade e de gênero, de geração, étnico-raciais, econômicos, entre outros.

Todas as pessoas e grupos na construção de suas identidades mantêm, ainda que temporariamente, fidelidade a um conjunto de valores, postura que leva não raro a insensibilidade parcial ou total em relação aos valores do outro. Essa insensibilidade conduz necessariamente à indiferença para com as lutas políticas para promover a igualdade em relação ao grupo cujos valores não são meus e sim do outro. A incomunicabilidade entre os grupos, que não é desejável, preserva os valores de ambos e, por outro lado, a

<sup>65</sup> Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisadora do Programa sobre o Negro na Sociedade Brasileira (Penesb/UFF).

comunicação plena intra grupos constrói novas identidades. A preservação dos valores do grupo ao qual pertencemos, entretanto, segundo Geertz (2001,p.70), “não autoriza ninguém a reprimir ou destruir os valores do outro ou o próprio outro”.

A história da humanidade, perpassada pelas relações de poder, é sempre marcada pela submissão do outro, do diferente, pelos grupos que se colocam em posição superior, elevando seus valores particulares à categoria de universais, o que provoca a hierarquização dos grupos, a despeito da resistência que se dá paralelamente a qualquer tipo de submissão.

A população negra, a cultura de matriz africana, principalmente as religiões, o fenótipo que remete à África, recebem significados negativos, a despeito das diferenças fenotípicas resultarem de mutações que ocorreram ao longo da história da humanidade para preservar a vida nas diferentes regiões do planeta, a partir do momento em que o homem migra da África, região equatorial, para outros locais mais frios do planeta.

Herdeira das equivocadas ideias sobre a inferioridade racial de negros e indígenas, a sociedade brasileira mantém até os nossos dias, com recuos muito tímidos, as desigualdades raciais, a despeito das políticas em curso nas últimas décadas.

## Determinantes sócio-históricos da educação do negro no Brasil

Entende-se que o presente não pode ser analisado sem o recurso aos fatores histórico-sociais que o determinaram, ainda que o processo de construção do presente não seja linear, mas sim marcado por avanços e retrocessos.

O recurso a tais determinantes, neste trabalho, fundamenta-se nas produções de autores que foram citados no prefácio do livro *Negritude e Universidade* (2015), tais como Bachelard (2003), Veiga Neto (2012) e Fico (2012), sendo que este último, referindo-se à história do tempo presente, afirma que nesta sujeito e objeto pertencem à mesma contemporaneidade. Neste item deste estudo, recorre-se não somente à história de tempos não vividos pela geração atual, mas também a políticas em curso, cujos efeitos são evidenciados, ainda que sua implementação seja recém datada.

No âmbito das relações humanas, durante os séculos XVIII e XIX, teóricos franceses posicionam-se de forma equivocada sobre as diferenças fenotípicas e hierarquizam a

humanidade, biológica e culturalmente, tomando para si a ideia de superioridade dos europeus.

Realizando estudos considerando o pensamento francês sobre a diversidade humana, no período mencionado, na obra *Nós e os Outros*, Todorov afirma que o racismo tem dois domínios: “trata-se, de um lado, de um comportamento, feito, o mais das vezes, de ódio e desprezo com respeito a pessoas com características físicas bem definidas e diferentes das nossas”. O outro domínio, continua o autor, decorre de uma “ideologia, de uma doutrina referente às raças humanas” (TODOROV, 1993, p. 107).

Todorov afirma que esses dois aspectos do racismo não ocorrem necessariamente de modo concomitante porque o racista comum é desprovido de argumentação que justifique o seu comportamento e o ideólogo não necessariamente concretiza o seu discurso. Entretanto, os especialistas em análise do discurso afirmam a sua materialidade.

O racismo sob a forma de comportamento observável acompanha a história da humanidade, estendendo-se universalmente, e a sua forma ideológica, denominada por Todorov de racialismo, é “um movimento de ideias” que surge na Europa ocidental e que ocupa o longo período citado.

O Brasil, no final do século XIX, com o início da primeira república, apropriase do denominado racialismo francês, por meio das instituições de ensino superior, dos institutos históricos e geográficos e dos museus, que disseminam as ideias sobre a inferioridade racial, afirmando a inviabilidade da então nação por motivo da elevada presença negra na população e da presença indígena, ambas consideradas inferiores. A proposta de intelectuais da época, como Nina Rodrigues, Silvio Romero, Oliveira Vianna, Fernando de Azevedo, entre outros, é a de promover a extinção de negros e indígenas por meio da imigração europeia, provocando o branqueamento dos brasileiros.

Também nas artes identifica-se a abrangência do postulado da “redenção étnica” empreendida pelo ideal de branqueamento. A pintura produzida por Modesto Brocos denominada “A redenção de Cam”, que apresenta uma mulher negra idosa, uma jovem mestiça com uma criança branca no colo e seu cônjuge branco, é exemplo desta ideologia.

O título da tela tem origem, enquanto metáfora bíblica, no Antigo Testamento – Gênesis 9, versículos 20-27, transcrito a seguir, que situa em um evento único o destino das populações negras:

Noé pronuncia bênção e maldição: 20 Sendo Noé lavrador, passou a plantar uma vinha. 21

Bebendo do vinho, embriagou-se e se pôs nu dentro de sua tenda. 22 Cam, pai de Canaã, vendo a nudez do pai, fê-lo saber, fora a seus dois irmãos. 23 Então Sem e Jefé tomaram uma capa, puseram-na sobre os próprios ombros de ambos e andando de costas, rostos desviados, cobriram a nudez do pai, sem que a vissem. 24 Despertando do vinho, soube o que lhe fizera o filho mais moço. 25 e disse: Maldito seja Canaã, seja servo dos servos a seus irmãos. 26 E ajuntou: Bendito seja o senhor, Deus de Sem; Canaã lhe seja servo. 27 Engrandeça Deus a Jafé e habite ele nas tendas de Sem; e Canaã lhe seja servo (BÍBLIA, 2017).

Alguns membros da Igreja divulgaram a ideia de que os negros africanos eram descendentes de Cam, podendo assim serem escravizados, pois “a narração da Escritura prossegue dando o elenco das gerações de Cam. Camitas seriam os povos escuros da Etiópia, Arábia do Sul, da Núbia, da Tripolitana, da Somália”(BOSI, 1996, p. 257-258).

Partindo deste texto bíblico, a interpretação dada ao quadro produzido por Brocos é a da defesa do “branqueamento como um processo de ‘redenção étnica’ operacionalizado, principalmente, através da “seleção sexual” (ou a preferência em casar com alguém mais claro)” (SEYFERTH,2002, p. 27).



*Brocos, Modesto  
A redenção de Cam, 1895,  
óleosobre tela,  
c.i.d. 199x166 cm  
Museu Nacional de Belas Artes  
(Rio de Janeiro – RJ)*

Essa conhecida produção do artista do Museu Nacional de Belas Artes, Modesto Brocos, datada de 1895, inspirada em texto bíblico, sugere que os filhos de Cam,

amaldiçoados por Noé são negros e, portanto, a maldição somente cessa quando a população negra se torna branca.

Esta ideia reaparece na conhecida proposta feita em 1911 pelo então diretor do Museu Nacional de Belas Artes no Rio de Janeiro, que em uma conferência internacional em Londres apresenta a proposta de desaparecimento da população negra após três gerações, em 100 anos. Se o propósito do país é fazer desaparecer a população considerada degenerada, negra e indígena, para que educar estes grupos?

Além do Museu Nacional, outros dois museus, criados posteriormente, mantinham perfil semelhante aos europeus: o Museu Paulista (1894) e o Museu Paraense Emílio Goeldi<sup>66</sup> (1866), dirigidos respectivamente por Herman Von Hering (1894-1916) e Emílio Goeldi (1893-1907).

A criação do Museu Paulista do Ypiranga inscreveu-se no cenário intelectual da época como um monumento à Independência. Seu diretor, o cientista e zoólogo alemão Herman Von Hering, dá ao museu um perfil profissional. A Antropologia era então considerada como um ramo dos estudos zoológicos e botânicos. As posições de Von Hering sugerem uma postura evolucionista, não religiosa, porém positivista, ao propor, em 1911, o assassinato dos Kaingangs, como antecipação do seu natural extermínio, por serem inferiores. A defesa da proposta sustentava-se na crença de que o grupo representava um impedimento ao progresso e à civilização, pois habitava o percurso da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil. Tal posição foi publicada na revista do museu, veículo utilizado para divulgação científica.

Ainda em 1911, o então diretor do Museu Nacional, João Batista de Lacerda, participando de uma conferência internacional sobre o racismo, em Londres, apresenta ponto de vista semelhante ao afirmar que ao final de um século e, portanto, após três gerações, o Brasil seria branco. Paralelamente, intelectuais internacionais aplaudiram a ideia e brasileiros consideraram o tempo excessivo para o desaparecimento das raças degeneradas.

Os efeitos provocados pela disseminação de tais pensamentos mantêm até os dias atuais graves danos sociais e individuais na população negra, com recuos significativos nas últimas décadas, mas ainda muito distantes da igualdade. Socialmente, provocaram as desigualdades raciais, o racismo institucional e individual, colocando negros e indígenas em condições de inferioridade em todos os setores. Individualmente, atingiram o psiquismo de sujeitos negros e não negros, porque grande parte da população, inclusive

---

66 O museu Paulista do Ypiranga foi posteriormente incorporado à USP e o museu Emílio Goeldi ao Instituto de Pesquisas da Amazônia.



a negra, admite a condição atual de inferioridade dos grupos mencionados como algo dado, natural, não tendo conhecimento dos fatores sociais que provocaram a situação evidenciada.

Posteriormente, são realizadas investigações sobre a origem da humanidade, cujos conhecimentos desconstróem a suposta hierarquia racial. Tais produções são datadas do século XX e início do século XXI, quando pesquisadores da área de ciências naturais evidenciam que a humanidade é única e, portanto, não existem neste campo de conhecimentos raças humanas. Entre estes cientistas, destaca-se a geneticista da Universidade do Havaí Rebeca Cann, que realizou o rastreamento do DNA Mitocondrial, chegando a 150.000 mil anos anteriores a nossa época, e demonstra que a humanidade é datada desta época quando uma mulher negra e suas filhas e netas, migrando da África Oriental para diferentes partes do mundo, deram origem a toda a humanidade.

Paralelamente, têm-se também os estudos sobre a melanina, realizados pela antropóloga do mesmo país, Nina Jablonski, que comprovam a necessidade de maior quantidade desta substância nas regiões equatoriais e a sua redução nas regiões polares, sendo, portanto, um protetor solar natural. Tais investigações comprovam que as diferenças fenotípicas são decorrentes de mutações que se deram quando a humanidade migra das regiões equatoriais para as regiões frias do planeta, para adaptação do ser humano ao meio ambiente.

Cheik Anta Diop, historiador e antropólogo senegalês, comprova em seus estudos que as múmias egípcias são negras por motivo da quantidade de melanina na pele. Após esta constatação, o pesquisador não mais teve autorização para ter acesso às múmias e continuar as suas pesquisas. Provavelmente, o impedimento se deu por motivo das possíveis implicações políticas que tais constatações trariam para o mundo em suas lutas pela busca da dominação e do exercício do poder.

No Brasil, o geneticista Sérgio Danilo J. Pena em parceria com a bióloga Maria Catira Bortolini afirmam, a partir de suas produções científicas, que o homem moderno surgiu na África há 130 mil anos, aproximadamente. Os autores afirmam também que foram encontrados na Etiópia, África, “três crânios fossilizados de hominídeos datados de 160-154 mil anos” decorrentes de pesquisas realizadas em 2003/2004, sendo, segundo os pesquisadores, “a mais recente e poderosa evidência fóssil do surgimento do homem moderno na África” (PENA; BORTOLINI, 2004). Os mesmos autores afirmam, ainda, a irrelevância biológica da cor da pele para as ciências naturais porque, dos 35 mil genes que existem no genoma humano, a quantidade de melanina no ser humano é controlada por apenas quatro a seis genes.

As ciências naturais comprovam, portanto, que a humanidade é única e tem origem na África, acrescentando-se que a cor da pele, um dos aspectos determinantes do racismo que incide mais fortemente nos sujeitos que detêm maior quantidade de melanina como estigma de inferioridade, também não tem consistência científica. Esta substância resulta da necessidade de proteger a pele em relação aos raios solares nas regiões equatoriais.

## O negro na educação brasileira

Negada à população negra, inicialmente durante o período do Brasil Colonial e posteriormente durante o Império, a educação é um setor privilegiado pelos afro-brasileiros através da história, sempre de modo paralelo à opressão de parte do poder constituído. Na condição de escravizado, o negro não tem direito à educação. Entretanto, a história comprova que, a despeito deste impedimento, houve várias iniciativas de parte da população negra em diferentes períodos no sentido de valorizar a educação.

No Maranhão, em 1839, por exemplo, o ex-escravizado Cosme Bento das Chagas, alfabetizado, abre uma escola para alfabetizar aproximadamente 3000 negros. O pesquisador Fonseca (2009) constata o predomínio de negros em escolas de Minas Gerais durante o século XIX, o que sem dúvida foi uma conquista em consequência da valorização da educação de parte deste grupo.

Os fatos descritos, entre outros, comprovam que durante períodos anteriores à República grupos negros atuaram em busca da educação, comprovando a coexistência do par opressão/resistência, o que perpassa a história do negro no Brasil, evidenciando avanços e retrocessos. Esta situação não afirma um elogio ao período imperial, mas denuncia as consequências na educação, do ideal de branqueamento proposto durante a Primeira República, que provocou a eliminação do negro do espaço escolar, tanto na condição de professor, quanto na condição de alunos, conforme comprova Muller (2008).

A condição do negro na educação contemporânea não é algo dado e sim construído socialmente através da história, a qual é repassada como que por herança para as novas gerações, que, por acreditarem na falsa ideia de que existe inferioridade racial e ou para preservar privilégios, ressignificam formas arcaicas de discriminação racial, mantendo as desigualdades.

A dimensão histórica do negro em educação foi durante longo tempo negligenciada pelos historiadores da educação, sendo recentemente recuperada por um grupo que passa a apresentar a história da educação com recorte racial, atrelando o par opressão/resistência. Sobre este assunto, tem-se a obra *A História da Educação dos Negros no Brasil*, organizada pelos professores doutores Marcus Vinicius Fonseca e Surya

Pombo(2016), que faz o percurso histórico da colônia aos dias atuais, eliminando esta lacuna da história da educação brasileira.

No período colonial, a educação é destinada aos grupos dominantes para formar os filhos dos que detêm o poder. Neste período, e mesmo na época imperial, que se estende até 1889, ano que é precedido pela abolição formal dos escravizados, os negros, considerados não cidadãos, são proibidos de estudar.

Após a Independência, a primeira Constituição brasileira, datada de 1824, torna a educação primária “gratuita a todos os cidadãos” como direito inviolável. Entretanto, o negro escravizado não tem acesso a este direito. O artigo 6 da referida Constituição foi redigido da seguinte forma: “Art. 6 São cidadãos brasileiros: Os que no Brasil tiverem nascido, quer sejam ingênuos ou libertos”. Entende-se que estes, isto é, os filhos das escravizadas e os ex-escravizados, foram incluídos na categoria de cidadãos.

A despeito do mencionado direito que limita, mas não impede totalmente, o acesso do negro à escola, em 1937, o presidente da província do Rio de Janeiro, Paulino José de Souza, sancionou a Lei nº 1, que faz a determinação seguinte para a instrução primária: “Art. 3º. São proibidas de frequentar as escolas públicas: 1º Todas as pessoas que padecerem de moléstias contagiosas. 2º Os escravos e os pretos africanos ainda que sejam livres ou libertos”. Portanto, retira do negro toda e qualquer possibilidade de frequentar a escola pública nesta província.

Paralelamente a tais restrições, a população negra, por meio de diferentes formas de resistência e de uma atuação com vistas à inclusão desta parte da população na sociedade brasileira, desenvolve ações que abrem para os negros espaços educativos, conforme situações anteriormente relatadas nesta produção.

No final do século XIX, com a República, as presenças negra e indígena são consideradas impedimento para a construção da nação, mesmo de parte de alguns abolicionistas e republicanos. Conforme mencionado anteriormente, intelectuais brasileiros, presentes nas instituições culturais criadas pelo imperador neste século, ou seja, Museus, Institutos Históricos e Geográficos e, principalmente, instituições de ensino superior de Medicina na Bahia e no Rio de Janeiro e de Direito em Recife e em São Paulo, incorporam as teorias europeias, já superadas naquele continente, e afirmam a inferioridade dos negros e indígenas propondo o seu desaparecimento por meio da miscigenação. Estas ideias são aceitas pelo governo brasileiro, o qual continua, na época,

a promover a imigração europeia, ainda que o propósito de branquear a população não tenha sido objeto de uma legislação explícita.

A partir dos anos 1920 a raça não mais é considerada como único fator determinante do sucesso ou do fracasso da nação, mas, com a influência das ideias de Hitler, o ideal de branqueamento se consolida e as campanhas de eugenia acontecem como formas de impedir a proliferação das raças consideradas degeneradas. É neste período que é introduzida no Brasil a Escola Nova, através de Anísio Teixeira, com a adesão de Lourenço Filho, Fernando de Azevedo, entre outros. Neste momento, o conteúdo sobre eugenia é incluído como obrigatório nas escolas, o que significa a disseminação institucional das formas de desaparecimento das populações negra e indígena. Destaca-se na década de 1930 a Frente Negra Brasileira em São Paulo, que manteve uma escola e teve forte atuação política com vistas à incorporação do negro na sociedade.

Na segunda metade do século XX, têm-se a democratização do acesso à escola, com a ampliação quantitativa da rede pública de educação básica, paralelamente à ampliação da rede particular do ensino superior. Passa-se, inicialmente, a discutir o déficit escolar remanescente e o fracasso escolar, que até os dias atuais permanecem com graves consequências para a população negra em se tratando do desempenho e da permanência.

Na última década do século mencionado, há o reconhecimento tardio de parte do governo brasileiro das desigualdades raciais, sendo criado o Grupo de Trabalho Interministerial para a Promoção do Negro, ao mesmo tempo em que ocorre a participação brasileira na Conferência de Durban com assinatura da Declaração Final, em 2001.

A despeito das propostas de intelectuais e das medidas concretas tomadas para o desaparecimento das populações negra e indígena no período de 1889 a 1930, constata-se, através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2015), promovida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que a presença de pretos e pardos compoendo a categoria negro ultrapassa ligeiramente a metade da população brasileira, correspondendo a, aproximadamente, 54% desta.

## Políticas contemporâneas para a promoção do negro na educação básica e suas implicações no ensino superior

A primeira década do século XXI é o período em que são aprovadas as leis 10.639/03 e 11.645/2008, que alteram a LDB, determinando a reformulação curricular da Educação Básica para incluir os conhecimentos sobre a história e cultura africana e indígena nos currículos escolares.

Em decorrência da legislação aprovada sobre a educação da população negra, têm-se, por extensão, a obrigatoriedade de incluir os conhecimentos sobre o negro em todos os cursos de licenciatura, a fim de que os futuros profissionais da educação tenham condições de organizar e desenvolver suas práticas profissionais, incluindo nestas os conhecimentos mencionados. Tal inclusão, no entanto, não deve restringir-se aos cursos de licenciatura, mas deverá ocorrer em todos os cursos de graduação, conforme determinação que se segue:

As instituições de Ensino Superior incluirão nos conteúdos de disciplinas e atividades curriculares dos cursos que ministram, a Educação das Relações Étnico Raciais, bem como o tratamento de questões temáticas que dizem respeito aos afrodescendentes, nos termos explicitados no Parecer CNE/CP 03/2004, CNE/CP, Resolução nº 1/2004 Art. 1º, parágrafo 1º. (BRASIL, CNE, 2004).

Tem-se, portanto, uma determinação que abrange a formação de todos os graduandos, a partir dos componentes curriculares determinados. Entretanto, a formação recebida pela grande maioria dos profissionais, doutores, que atuam no ensino superior, não incluiu estudos sobre a diversidade humana e em particular sobre a diversidade racial brasileira, o que lhes impede de incorporar os conhecimentos determinados nas disciplinas e atividades que ministram.

Além deste impedimento, a universidade não tem a cultura de discutir coletivamente os seus projetos político-pedagógicos e os planos de ensino, elaborados individualmente pelos professores, o que inviabiliza o acompanhamento e a avaliação do que foi estabelecido pela Resolução citada. Resta a alternativa, que tem sido a resposta de algumas instituições para atender à exigência legal, de acrescentar ao currículo uma disciplina específica sobre o tema, sob a responsabilidade de um professor. Esta medida, contudo, não é generalizada, sabendo-se que a grande maioria dos cursos de graduação não cumpre a determinação apresentada.

Acrescentam-se aos cursos de licenciatura as determinações da Resolução nº 02/2015 do Conselho Nacional de Educação, Conselho Pleno, a qual “Define as Diretrizes curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada”.

O capítulo V do documento, que tem como título “Da formação inicial do Magistério da Educação Básica em nível superior: estrutura e currículo”, determina no artigo 13, parágrafo 2º:

Os cursos de formação deverão garantir nos currículos conteúdos específicos da respectiva área de conhecimento ou interdisciplinares, seus fundamentos e metodologias, bem como conteúdos relacionados aos fundamentos da educação, formação na área de políticas públicas e gestão da educação, seus fundamentos e metodologias, direitos humanos, diversidades étnico-racial, de gênero, sexual, religiosa, de faixa geracional, Língua Brasileira de Sinais (Libras), educação especial e direitos educacionais de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas sócioeducativas. (BRASIL, CNE, 2015).

A legislação vigente legitima, assim, as teorias pedagógicas e de currículo contemporâneas, que propõem uma educação socialmente relevante, a qual inclua a diversidade humana.

A despeito das determinações curriculares que alteram a LDB terem completado mais de 10 anos, evidencia-se que tanto no nível da educação básica quanto na superior os avanços são extremamente pontuais, comprometendo o caráter universal que as medidas determinadas representam no espaço das práticas educativas.

A reformulação curricular proposta exige, como condição necessária, ainda que não suficiente, uma formação inicial e continuada compatíveis com as determinações legais. A referida condição é exigida para os cursos de licenciatura, também pela Resolução nº 2 de 1º de julho de 2015 do CNE/CP, capítulo I, artigo 3º, parágrafo 6º, item VI. A referida determinação legal é expressa do seguinte modo:

Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015 – Define as Diretrizes curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada.

[...]

Art. 3º A formação inicial e a formação continuada destinam-se respectivamente, à preparação e ao desenvolvimento de profissionais para funções de magistério na educação básica em suas etapas – educação infantil, ensino fundamental, ensino médio – e modalidades – educação de jovens e adultos, educação especial, educação profissional e técnica de nível médio, educação escolar indígena, educação do campo, educação quilombola e educação à distância – a partir de compreensão ampla e contextualizada de educação e educação escola, visando assegurar a produção e difusão de conhecimentos de determinada área e a participação na elaboração e implementação do projeto político pedagógico da instituição, na perspectiva de garantir, com qualidade, os direitos e objetivos de aprendizagem e o seu desenvolvimento, a gestão democrática e a avaliação institucional.

[...]

Parágrafo 6º - O projeto de formação deve ser elaborado e desenvolvido por meio da articulação entre a instituição da educação superior e o sistema de educação básica, envolvendo a consolidação de fóruns estaduais e distrital permanentes de apoio à formação docente, em regime de colaboração e deve contemplar:

[...]

VI - as questões socioambientais, éticas, estéticas e relativas à diversidade étnico-racial, de gênero, sexual, religiosa, de faixa geracional e sociocultural como princípios. (BRASIL, CNE, 2015).

Considera-se que todos os itens a serem contemplados são igualmente importantes, não tendo sentido adiar a inclusão dos mesmos na formação dos licenciandos. Sugere-se que cada universidade busque formas de tornar realidade a incorporação destes temas na formação dos futuros profissionais da educação.

Tratando-se da questão negra, propõe-se alargar os avanços já obtidos pelas instituições de ensino superior que aprovaram componentes curriculares específicos para alguns cursos, estendendo-os para os demais. Na Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense – UFF, tendo-se como componente obrigatório para o curso de Pedagogia a disciplina “Relações Étnico-Raciais na Escola”, sugere-se a extensão deste componente para os demais cursos de licenciatura e a sua adaptação para os cursos de bacharelado em atendimento à Resolução nº 1/2004 CNE/CP.

Para os demais temas, há que buscar discussões fundamentadas nas pesquisas realizadas sobre os mesmos, para averiguar até que ponto estes tem a autonomia para constituir-se em um componente curricular independente ou se as suas interfaces com outros conhecimentos permitem a sua inclusão em componentes curriculares já

existentes, com profissionais preparados para realizar a devida incorporação no seu trabalho.

## Violência e racismo e suas implicações na formação dos licenciandos

A inclusão do componente curricular em questão nos cursos de licenciatura, sem dúvida, contribuirá para reduzir um dos mais graves problemas que afetam a população negra brasileira: o genocídio de jovens negros, tema apresentado no Programa Nação do dia 9 de novembro de 2016, às 21 horas, na TV Brasil. No mencionado programa, apresentado por Fernanda Carvalho, participaram a produtora cultural Malu Viana, o sociólogo André Luiz Pereira e a psicóloga Fernanda Bassani. A mesa ofereceu grandes contribuições para que se compreenda a situação em que se encontra a juventude negra, destacando-se as contribuições da psicóloga para que se possam considerar as possíveis contribuições da escola para reduzir a gravidade da questão.

Tendo atuado durante 10 anos em penitenciárias trabalhando com jovens de 19 a 25 anos, a psicóloga aponta os seguintes fatores a serem considerados na vida dos presidiários assistidos por ela: a territorialidade, que diz respeito ao local ou periferia, onde há ausência de um repertório social positivo, onde o uso de armas e a banalização da vida se fazem presentes; a cor, que, como estigma de inferioridade, é um forte determinante da condição do jovem negro, a priori suspeito de criminalidade; a faixa etária de 15 a 29 anos e a fragilidade masculina do homem negro de periferia. A desvinculação da escola é também apontada pela profissional como forte marcador da inserção do jovem no mundo do crime.

A psicóloga relata que, em sua atuação profissional, percebe como momento decisivo para o jovem a transição de um professor único nas séries iniciais do ensino fundamental para, posteriormente, séries com disciplinas ministradas por vários professores. Sem compreender a importância da escolarização, por sua característica imediatista, com a mãe ausente durante longo tempo para o trabalho doméstico ou como diarista, o jovem tem nos primeiros anos de estudos uma relação com uma professora que sabe seu nome, que percebe e denuncia as suas faltas às aulas e, enfim, faz também o papel da mãe ausente. No momento em que passa a ser um estudante anônimo, com vários professores que o recriam quando lhe chama de tio, a escola perde o sentido e, então, seu tempo fica totalmente disponível neste ambiente hostil, onde lhe falta referência de identificação, onde o tráfico está à espreita para incluí-lo no mundo do crime.



Uma formação para compreender a condição do negro e as possibilidades de contribuir para reduzir o quadro de violência racista tanto física quanto simbólica através da educação é imprescindível também para os licenciandos não pedagogos. Negar esta formação significa caminhar na contramão de uma educação anti-racista. Além da formação adequada para atuar com a população negra aos licenciandos, acrescenta-se a necessidade de reorganização administrativa do Ensino Fundamental em relação ao número de professores por série, o que também é uma medida indispensável para reduzir a deserção de estudantes na transição entre as séries iniciais e as últimas séries desta fase da Educação Básica.

Confirmada a violência contra o negro por meio das pesquisas realizadas por órgãos oficiais (IPEA, IBGE), comprova-se que aproximadamente 90% das mortes letais atingem aos homens, dos quais aproximadamente 80% são jovens negros na faixa etária de 15 a 29 anos.

Em uma de suas produções, Adorno (1996, p. 283) afirma:

No senso comum, cidadãos negros são percebidos como potenciais perturbadores da ordem social, apesar da existência de estudos questionando a suposta maior contribuição dos negros para criminalidade [...]. Não obstante, se o crime não é privilégio da população negra, a punição parece sê-lo.

Negar aos cursos de licenciatura o acesso a conhecimentos que lhes permitam compreender a situação da população negra brasileira e particularmente do jovem negro de periferia com o qual trabalhará nas escolas públicas, significa admitir que o professor não tenha o domínio dos conhecimentos necessários para uma atuação anti-racista, com conteúdo anti-racista.

A título de socialização, apresenta-se a ementa do componente curricular determinado para o curso de Pedagogia da Faculdade de Educação da UFF, com o propósito de provocar o diálogo interinstitucional sobre a questão, com as possíveis adaptações para os cursos de bacharelado.

Ementa: A origem do homem. Racialismo e racismo europeus e sua apropriação pelo pensamento social brasileiro. Ideal de branqueamento. Relações raciais e construção da identidade negra. O negro na legislação brasileira e na produção acadêmica em educação: a relação teoria prática. Violência e população negra. Pesquisa educacional e relações raciais.

## A presença negra no ensino superior

Constatada a desigualdade racial no ensino superior em relação às presenças negra e branca, o início deste século é marcado também por políticas públicas para ingresso de negros e de outros grupos nos cursos de graduação. A princípio, têm-se políticas de cotas para ingresso no ensino superior, por iniciativa de universidades públicas que, acionadas pelo movimento negro, utilizam da sua autonomia e aprovam projetos no seu interior para garantir o acesso de grupos pouco representados nos cursos de graduação, entre os quais, um significativo número inclui percentuais para ingresso de negros.

Até o ano de 2012, as determinações das cotas no ensino superior nas instituições federais foram aprovadas internamente pelos respectivos Conselhos, por meio da autonomia acadêmica das instituições. Precedendo a Lei 12.711/2012, segundo Carvalho (2016), havia 128 instituições de ensino superior que incorporaram a política de cotas. Entretanto, dentre estas, somente 53 incluíam o negro.

O projeto da Universidade de Brasília – UnB, precedendo a legislação mencionada, foi alvo de questionamento pelo Partido Democratas (DEM), que considerou inconstitucionais as cotas raciais determinadas pela universidade e interpelou o Supremo Tribunal Federal – STF sobre a questão, obtendo-se como resultado, no dia 26 de abril de 2012, a aprovação por unanimidade do projeto da instituição mencionada sobre as cotas raciais e o questionamento do DEM foi considerado improcedente.

Posteriormente, em 29 de agosto de 2012, é aprovada a Lei 12.711, que determina a política de cotas nas instituições federais, para grupos socialmente rejeitados, condicionadas à frequência integral ao ensino médio em instituições públicas de parte dos pretendentes. Esta exigência representa um retrocesso diante do que foi considerado constitucional pelo STF em abril do mesmo ano, porque, condicionar o direito as cotas raciais a cursar integralmente o ensino médio na escola pública significa subsumir a questão negra à questão de classe social, o que é um equívoco. O racismo mantém certa interseção com os problemas de classe social, mas não se restringe a estes problemas. A autonomia da raça em relação à classe social é comprovada cotidianamente por meio da discriminação dirigida a negros que ascenderam socialmente.

Em pesquisa realizada sobre o impacto da seleção para os cursos de graduação da UFF sobre os candidatos negros no período 2004/2012, comprovou-se que, eliminada a exigência de cursar o ensino médio integralmente em instituições públicas, há um elevado percentual de negros que aprovados, mas não classificados, promoveriam a igualdade racial no corpo discente da universidade, em diferentes cursos, inclusive em alguns considerados de alto prestígio social, cujos profissionais têm elevado salário (OLIVEIRA, 2015).

Não se tem dúvida de que os negros pobres são mais perversamente discriminados por seu duplo pertencimento a grupos deserdados, mas, por outro lado, se o propósito é a reparação da discriminação racial sofrida pelos sujeitos, todos os negros, independente da sua condição socioeconômica, deveriam ter o direito de candidatar-se ao ingresso por meio das cotas raciais.

Além da argumentação anterior, esclarece-se que em pesquisa realizada com o universo de negros que cursaram integralmente o ensino médio em instituições privadas e ingressaram na UFF em 2012, ao realizar o levantamento do valor das mensalidades de instituições frequentadas por estes estudantes, evidenciou-se que estas não são homogêneas, anunciando disparidades nas mensalidades que em 2014 oscilavam entre R\$ 3.000,00 e R\$ 250,00. Esses extremos evidenciam não somente a diferença do padrão das escolas frequentadas, mas também a extrema disparidade do padrão de vida das famílias dos estudantes que colocam seus filhos nessas diferentes instituições.

A necessária revisão da política de cotas no ensino superior deverá levar em conta as demandas diferenciadas para os cursos de graduação no ato da inscrição e o percentual de negros aprovados e não classificados como candidatos ao ensino superior. Este percentual deverá ser calculado para cada curso, a fim de determinar para cada um, percentuais de cotas diferenciadas em conformidade com as possibilidades de preenchimento das vagas reservadas e da maior ou menor presença de negros em cada curso, que é diferenciada.

Acrescenta-se ao ensino superior a recente Portaria Normativa nº 13 do MEC, datada de 11 de maio de 2016, que determina cotas para grupos discriminados nos cursos de pós-graduação stricto e lato sensu, cuja implementação está em curso.

Apesar de tais políticas terem completado mais de 10 anos, evidenciam-se avanços da população negra no campo da educação, mas as desigualdades raciais permanecem, exigindo a realização de pesquisas para fundamentarem a proposta e realização de novas políticas para reparar a situação constatada.

## Algumas considerações gerais sobre o negro no sistema nacional de educação

As desigualdades raciais na educação brasileira continuam evidenciadas em diferentes pesquisas. Mesmo constituindo a maioria na população e apesar das políticas em curso, a condição da população negra é sempre inferior à média da população em geral.

O Sistema Nacional de Educação, organizado em Educação Infantil de 0 a 3 anos e 4 e 5 anos, ensino fundamental de 6 a 14 anos, ensino médio de 15 a 17 anos e ensino superior de 18 a 24 anos, em detrimento do seu papel de promover o homem, elimina gradativamente alguns grupos, comprometendo os princípios formais de igualdade e justiça social.

Os últimos dados apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) comprovam a situação denunciada. Com exceção da faixa etária de 6 a 14 anos, os percentuais da população negra na escola estão abaixo da média nacional e os brancos têm percentuais acima do que é evidenciado para o Brasil. Com percentuais equiparáveis na faixa etária de 6 a 14 anos, que corresponde ao Ensino Fundamental, as desigualdades são acentuadas nas faixas correspondentes ao Ensino Médio e Superior, mantendo os negros com os menores percentuais.

A aparente igualdade racial no Ensino Fundamental, evidenciada pela utilização da metodologia quantitativa, necessita de investigações que recorram ao caráter complementar de metodologias quantitativa/qualitativa para averiguar por meio da dinâmica dos currículos se o real desempenho de negros e brancos corresponde à equiparação apontada pela utilização exclusiva da metodologia quantitativa.

Sabe-se que a discriminação racial é um dos fortes determinantes da situação, anunciando-se a não incorporação dos conhecimentos sobre o negro nos currículos escolares da Educação Básica, como determinante do insucesso deste grupo no Sistema Nacional de Educação. No Ensino Superior, as cotas destinadas às instituições públicas não deram conta de garantir percentuais equiparáveis de negros e brancos neste nível de educação, ao mesmo tempo em que as alterações curriculares determinadas não estão sendo realizadas por um significativo número de instituições e unidades no interior das instituições.

A partir das constatações apontadas, é preciso averiguar a existência de outros fatores, não denunciados neste trabalho, que também constituem impedimentos para que a igualdade racial seja estabelecida na educação brasileira e introduzir as alterações necessárias nas políticas em curso.

As cotas no ensino superior limitam-se às instituições públicas, havendo necessidade de averiguar se as políticas de inclusão nas instituições privadas de ensino superior contribuem ou não para o aumento de percentuais de negros neste nível e se introduziram as devidas alterações curriculares tanto no ensino superior quanto na educação básica. Ao mesmo tempo, há que se atentar para a qualidade questionável de

um elevado percentual de instituições privadas e tomar as providências necessárias para o seu aprimoramento.

Atentar para os pressupostos das pedagogias contemporâneas que fundamentam a educação para a diversidade humana é um dos aspectos para os quais as instituições educativas deverão atentar, a fim de que os currículos sejam significativos para os usuários da educação em todos os níveis, elevando a sua capacidade de refletir sobre os problemas que se enfrenta no planeta, ao mesmo tempo em que, de posse de saberes relevantes, terão condições de interferir nas situações que comprometem a vida humana e a preservação do planeta.

Grande parte dos profissionais, principalmente do ensino superior, tiveram formação anterior a tais exigências legais e acadêmicas e mesmo aqueles com formação mais recente, em grande número, não tiveram a formação necessária para uma atuação satisfatória junto à diversidade racial brasileira, o que constitui um dos impedimentos para a efetiva política de inclusão educacional dos grupos socialmente deserdados.

De modo paralelo à aprovação das leis pertinentes à questão negra, seria urgente tomar as medidas necessárias para eliminar os fatores que atravessam o percurso entre a teoria produzida no espaço acadêmico e nos textos legais aprovados e o espaço da prática, que são as instituições de ensino.

Sobre a disseminação da produção acadêmica, é preciso romper o monólogo presente nos eventos, os quais, mesmo os destinados a educação, só excepcionalmente contam com a presença de profissionais da educação básica, ainda que os temas tratados nas pesquisas apresentadas em larga escala tenham este nível de ensino como universo das investigações.

A articulação entre a Educação Básica e Superior teve significativo avanço com o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), que tem o mérito de estreitar as relações entre os dois espaços que acontecem em instituições públicas. Entretanto, questiona-se até que ponto os profissionais responsáveis por este Programa junto à universidade têm o comprometimento político e o preparo necessários para incorporar nas atividades as questões raciais e fortalecer a educação básica no sentido de ganhar autonomia para fazê-lo.

O cumprimento das determinações da Resolução do CNE nº 1/2004, sobre a inclusão dos conhecimentos sobre o negro em todos os cursos de graduação, está sendo realmente acompanhado e suas exigências estão sendo cumpridas? Os responsáveis pelos componentes curriculares clássicos estão reelaborando seus planos de trabalhos

para, ao mesmo tempo em que mantenham os conhecimentos tradicionais, incorporarem os conhecimentos sobre o negro nas disciplinas e ou atividades que ministram? Estas são questões fundamentais, cujas respostas condicionam a realização do que é proposto em educação sobre as relações raciais. Trata-se também da formação continuada dos professores doutores que atuam na universidade porque, em sua maioria, não tiveram uma formação que inclui questões sobre os negros.

Sobre os profissionais que atuam na Educação Básica, percebe-se, no trabalho que se realiza por meio do Programa de Educação sobre o Negro na Sociedade Brasileira (Penesb), que a condição destes profissionais tem se tornado cada vez mais precária, dificultando e mesmo impedindo a sua formação continuada.

Em entrevista à Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), o professor Dermeval Saviani (2014) afirma que condições precárias de trabalho e baixa remuneração têm impacto na docência, que não se sente estimulada a investir em uma formação exigente e longa. O pesquisador aponta dois fatores de estrangulamento do magistério da educação básica e propõe a instituição da “carreira dos profissionais da educação, com aumento significativo do piso salarial e jornada de tempo integral em uma única escola com no máximo 50% do tempo destinado a ministrar aulas” (SAVIANI, 2014).

Saviani propõe também que o restante da carga horária seja destinada a “preparação de aulas, correção de trabalhos dos alunos, atendimento diferenciado aos alunos com dificuldades de aprendizagem e participação na gestão da escola” (SAVIANI, 2014), ao que se acrescenta a formação continuada em serviço. Ainda que a jornada de trabalho, não seja integral, de imediato, recomenda-se o cumprimento da determinação da Lei 11.738/08 em seu artigo 2º parágrafo 4:

Na composição da Jornada de Trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os alunos.”(BRASIL, Lei 11.738/2008 Art.. 2º parágrafo 4).

A outra recomendação do entrevistado trata da formação inicial dos profissionais da educação que são formados em grande número em instituições privadas de qualidade questionável, o que dificulta a realização de um trabalho de qualidade; a proposta é a de “criar uma rede pública consistente de formação de professores, ancorada nas universidades públicas” (SAVIANI, 2014). Entende-se que a indicação do entrevistado trata da formação inicial, à qual se acrescenta a necessidade de que a formação proposta se estenda para a continuada no sentido de formar equipes multiplicadoras da formação recebida, junto a toda a rede, quer seja municipal ou estadual, ancorada na universidade.

Tratando-se da formação continuada, para a educação das relações raciais, na educação básica, propõe-se a organização de equipes com formação diferenciada para abarcar os principais campos de conhecimento que têm uma dimensão racial, ou seja, Pedagogia, História, Literatura, Biologia, Ciências Sociais... Deverá ser estabelecida a relação entre o número de equipes multiplicadoras e o número de profissionais em exercício em cada rede de ensino, com o objetivo de manter todos os profissionais ao mesmo tempo em processo de formação em serviço, em caráter permanente.

Para garantir que as teorias pedagógicas e de currículo que dão sustentação à educação das relações raciais se concretizem nas práticas pedagógicas e, visando o cumprimento da legislação pertinente ao tema, sugere-se o recurso à teoria da justiça restaurativa para a produção conjunta de um Termo de Ajustamento de Conduta junto às universidades públicas e às redes estaduais e municipais de ensino, no sentido de viabilizar uma educação que incorpore os conhecimentos sobre o negro, sendo recomendável a participação do Ministério Público nesta construção.

Por outro lado, há que se definir ações que garantam o cumprimento dos determinantes legais e acadêmicos sobre o negro também na rede privada. É uma tarefa que precisa ser realizada pelo poder público porque estas instituições compõem o Sistema Nacional de Educação e, portanto, deverão também cumprir a legislação sobre a educação brasileira.

## Referência Bibliográfica:

ADORNO, Sérgio. Racismo, criminalidade violenta e justiça penal: réus brancos e negros em perspectiva comparativa. Rio de Janeiro: Estudos Históricos, n. 18, 1996.

BACHELARD, Gaston. A poética do espaço. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Bíblia Sagrada. Traduzida em Português por João Ferreira de Almeida. Revista e Atualizada no Brasil. 2. ed. Barueri, SP: Sociedade Bíblica do Brasil, 2017.

BOSI, Alfredo. Dialética da Colonização. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

BRASIL. Lei nº 10.639/2003. Distrito Federal: Presidência da República, 2003.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11. 645/2008. Distrito Federal: Presidência da República, 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.738/2008. Distrito Federal: Presidência da República, 2008.

BRASIL. CNE/CP. Resolução nº 1/2004. Distrito Federal: Conselho Nacional de Educação, 2004.

\_\_\_\_\_. Resolução CNE nº 02/2015. Distrito Federal: Conselho Nacional de Educação, 2015.

- \_\_\_\_\_. Parecer CNE nº 03/2004. Distrito Federal: Conselho Nacional de Educação, 2004.
- FICO, Carlos. História do tempo presente, eventos traumáticos e documentos sensíveis: o caso brasileiro. *Varia História*, Belo Horizonte, v. 28, n. 47, p. 43-59, jan.-jun. 2012.
- FONSECA, Marcus Vinícius. O predomínio dos negros nas escolas de Minas Gerais do século XIX. *Educ. Pesqui.*, v. 35, no. 3, p. 585-599, dez. 2009.
- \_\_\_\_\_; BARROS, Surya Aaronovich Pombo de. A história da educação dos negros no Brasil. Niterói: CEAD/UFF, 2016.
- GEERTZ, Cliford. Nova Luz sobre a Antropologia. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- GENOCÍDIO da Juventude Negra - parte 1. Programa Nação. Produzido por TVE RS. Rio Grande do Sul, TVE, 9 nov. 2016. Programa de TV. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gV5c02vwAAU>. Acesso em: 26 jun. 2018.
- MOTTA, Kassio. Teoria social e relações raciais II. In OLIVEIRA, Iolanda de; PESSANHA, Márcia Maria de Jesus. Educação e relações raciais. Niterói: CEAD/UFF, 2016, p. 171-193. (v. 2).
- MÜLLER, Maria Lúcia Rodrigues. A cor da escola. Cuiabá: EdUFMAT; Entrelinhas, 2008.
- MUNANGA, Kabengele. Teoria social e relações raciais I. In: OLIVEIRA, Iolanda de; PESSANHA, Marcia Maria de Jesus. Educação e relações raciais. Niterói: CEAD/UFF, 2016, p. 205-228. (v. 1).
- OLIVEIRA, Iolanda de (Org.) Negritude e universidade: evidenciando questões relacionadas ao ingresso e aos projetos curriculares. Niterói: Alternativa, 2015.
- \_\_\_\_\_; PESSANHA, Márcia Maria de Jesus. Educação e relações raciais. Niterói: CEAD/UFF, vol. 1, 2016. (v. 1).
- ORIGEM do homem. Produzido por Granada Production para o Discovery Channel em associação com Libra. Dirigido por Andrew Piddington. Estados Unidos/Reino Unido: Discovery Channel, 21 abr. 2002. Documentário para TV. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=w8Pp6KmlMu0>. Acesso em: 27 jun. 2018.
- PENA, Sérgio Danilo; BORTOLINI, Maria Cátira. Pode a genética definir quem deve se beneficiar das cotas universitárias e demais ações afirmativas? São Paulo: Estudos avançados, v. 18, n. 50, jan.-abr. 2004.
- SAVIANI, Dermeval. Entrevista com Dermeval Saviani - PNE. Portal ANPEd, Rio de Janeiro, 7 abr. 2014. Entrevista concedida ao Portal ANPEd. Disponível em: <http://www.anped.org.br/news/entrevista-com-dermeval-saviani-pne>.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz. O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil, 1870-1930. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.



SEYFERT, Giralda. Racismo e o ideário da formação do povo no pensamento brasileiro. In OLIVEIRA, Iolanda de. Cadernos Penesb nº 4. Relações raciais e educação: temas contemporâneos. Niterói: EdUFF, 2002.

SILVA, Tatiana Dias; GOES, Fernanda Lira (Orgs.). Igualdade racial no Brasil: reflexões no ano Internacional dos afrodescendentes. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

TODOROV, T. Nós e os outros: a reflexão francesa sobre a diversidade humana. Tradução Sérgio Goes de Paula. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

VEIGA NETO, Alfredo. É preciso ir aos porões. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 17, n. 50, maio-ago. 2012.

# O IMPACTO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA NA AVALIAÇÃO E CURRÍCULO ESCOLAR

*Annie Gomes Redig<sup>67</sup>*

*Rosana Glat<sup>68</sup>*

## Contextualização da política de Educação Inclusiva

A partir da década de 1990, o sistema educacional brasileiro vem sofrendo modificações crescentes para atender à legislação que garante a oferta de escolarização no ensino regular para todos os alunos, independentemente de sua condição social, cultural ou orgânica (deficiências, transtorno psiquiátricos e/ou de comportamento, altas habilidades e outros), visando seu desenvolvimento acadêmico, cognitivo e social.

A proposta de Educação Inclusiva tem como princípio uma escola que esteja aberta à diversidade. Porém, para receber este alunado, sobretudo os que apresentam necessidades educacionais especiais, deve-se privilegiar um processo de ensino aprendizagem centrado no estudante, com suportes adequados para que ele possa participar das atividades e adquirir conhecimentos. Em consonância com os preceitos da Declaração de Salamanca (UNESCO, 1994)<sup>69</sup>, o aluno com necessidades educacionais especiais deve estudar em uma classe comum, com estrutura adequada para que o processo de ensino-aprendizagem ocorra com êxito.

Vale destacar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (Lei 9394/1996) possui um capítulo somente para discutir a Educação Especial, que no passado era considerada uma modalidade de atendimento paralela ao ensino regular, de caráter substitutivo, e reforça a ideia da matrícula de sujeitos com deficiência preferencialmente na rede regular de ensino.

---

67 Mestre e Doutora em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - ProPED / UERJ. Professora Adjunta da Faculdade de Educação da UERJ e do Programa de Pós-Graduação em Educação - ProPED / UERJ

68 Doutora em Psicologia Social. Professora Associada da Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e do Programa de Pós-graduação em Educação (PROPEd). Diretora da Faculdade de Educação da UERJ.

69 A Declaração de Salamanca (UNESCO, 1994) é considerada documento internacional de referência para a política de Educação Inclusiva. É resultante da Conferência Mundial sobre Necessidades Educacionais Especiais: Acesso e Acessibilidade, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e pelo Governo da Espanha em 1994, na qual havia mais de 300 participantes, incluindo 92 representações governamentais e 25 organizações internacionais.

De acordo com este dispositivo, as escolas regulares devem oferecer formação de professores e atendimento especializado às pessoas que apresentam deficiência física, sensorial (visão e audição), intelectual, transtorno do espectro do autismo, altas habilidades/superdotação (BRASIL, 2008).

A política de inclusão escolar vem causando uma transformação no papel e nas funções da Educação Especial, que não é mais concebida como um sistema educacional à parte, restrito ao atendimento especializado de pessoas com deficiências. A Educação Especial do século XXI se configura como um conjunto de conhecimentos, metodologias, recursos (materiais, pedagógicos e humanos) disponibilizado para as escolas e outros espaços sociais, de forma que possam promover a aprendizagem e inclusão de pessoas com deficiências e outras características atípicas de desenvolvimento (GLAT; BLANCO, 2015; GLAT; PLETSCH, 2012).

Pletsch (2009) alerta que a Educação Especial não deve ser vista apenas como um reforço escolar, mas sim como um trabalho realizado em colaboração com o ensino comum, visando desenvolver propostas curriculares e estratégias pedagógicas diferenciadas para um aprendizado significativo e exitoso.

É fundamental para o sucesso da Educação Inclusiva que as escolas tenham um serviço de suporte da Educação Especial ou Atendimento Educacional Especializado – AEE. Esse serviço pode ser oferecido em diferentes modalidades, tais como salas de recursos multifuncionais, professores itinerantes, bidocência e/ou mediadores de aprendizagem.

A sala de recursos é um espaço destinado aos alunos que apresentam alguma deficiência e que estão incluídos nas classes comuns, com o objetivo de aprofundar os conteúdos e desenvolver mecanismos para que eles aprendam, com o auxílio de recursos específicos que atendam às suas necessidades.

O professor itinerante, segundo Pletsch (2005), Pletsch, Redig e Burkle (2008), é um serviço desenvolvido por um professor especialista aos professores das classes comuns que possuem alunos com necessidades educacionais especiais e aos próprios educandos.

A bidocência configura-se pelo trabalho colaborativo entre o professor regente e um docente de apoio da Educação Especial. De acordo com Glat e Pletsch (2012, p.24), “esses profissionais trabalham juntos na classe comum, dividindo a responsabilidade de planejar, avaliar e organizar as práticas pedagógicas para atender às demandas colocadas pela inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais”.

O mediador ou facilitador de aprendizagem é um profissional de apoio ao professor da turma, podendo ser um estagiário, que acompanha o aluno com necessidade

educacional especial no cotidiano escolar e que com a orientação do docente realizará adaptações necessárias para o desenvolvimento do educando.

## Atendimento e suporte educacional especializado

Embora em nosso país o acesso ao ensino básico esteja praticamente universalizado, ainda há um número significativo de crianças e jovens com deficiências que não tem qualquer escolarização.

De acordo com Mendes (2010), em um universo de aproximadamente seis milhões de crianças e jovens com necessidades especiais, apenas 800 mil estão matriculados em escolas (especiais e comuns). E mesmo entre aqueles matriculados em escolas e/ou com acesso à Educação Especial, de alguma forma, não estão, necessariamente, tendo a oportunidade de uma aprendizagem adequada, seja “por falta de profissionais qualificados ou mesmo pela falta generalizada de recursos” (MENDES, 2010, p.106).

Para sedimentar a política de inclusão escolar o Governo Federal vem investindo maciçamente nas salas de recursos multifuncionais como um apoio para garantir a inclusão desses alunos. Entretanto, Mendes (2010) reconhece que os suportes hoje disponíveis para o AEE, as salas de recursos multifuncionais, que supostamente substituiriam as ações das classes e escolas especiais, não são suficientes para garantir suporte à escolarização dos alunos com deficiência matriculados em classes comuns.

De acordo com a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008) o AEE tem como função identificar, elaborar e organizar recursos pedagógicos e de acessibilidade que eliminem as barreiras para a plena participação dos alunos, considerando suas necessidades específicas. Nessa proposta (BRASIL, 2008; 2009) o AEE, oferecido nas salas de recursos multifuncionais, não é substitutivo ao trabalho desenvolvido na classe comum, e sim, um suporte complementar (para alunos com deficiências e transtorno do espectro do autismo) e/ou suplementar (no caso de alunos com altas habilidades/superdotação).

De acordo com as diretrizes, as salas de recursos não têm como objetivo, por exemplo, alfabetizar o aluno nesse espaço, mas sim desenvolver mecanismos de aprendizagem para que a escolarização aconteça na turma comum. Neste sentido, o trabalho desenvolvido no AEE torna-se, por assim dizer, abstrato, na medida em que não há orientações explícitas do que constituiria, na prática, esse atendimento. Entretanto, pais e professores das classes comuns esperam encontrar nas salas de recursos um serviço que aprofunde / ensine os conteúdos escolares, o que não acontece, até porque não é esta a proposta.

Para reverter esse quadro, vários autores apontam a importância de um trabalho colaborativo direto entre os professores especialistas e os do ensino comum (BURKLE, 2010; BURKLE; REDIG, 2008, 2009; ESTEF, 2013; MARIN; BRAUN, 2013; MENDES 2006, 2008; OLIVEIRA, 2018), como forma de construir práticas pedagógicas que auxiliem a inclusão acadêmica e social do aluno.

O atendimento para alunos com deficiência na Educação Infantil é voltado para a intervenção precoce e esse serviço pode ser realizado pelo professor de AEE tanto na própria sala de aula da criança ou na sala de recursos.

Oliveira e Padilha (2013, p.209-2010) sinalizam três tipos de atendimento para bebês e crianças pequenas, mas que de fato deveriam ser implementados com todos os educandos com necessidades especiais:

Momento individual, reservado para contatos e interação com a família e a avaliação do desenvolvimento da criança e suas condições de vida; momento grupal, destinado à intervenção propriamente dita com a criança (que é considerada mais eficaz quando as ações ocorrem em contexto grupal), propiciando interações e aprendizado entre as próprias crianças, além das interações entre a criança e o adulto; e trabalho conjunto com a família, de forma a fornecer o suporte necessário ao atendimento às necessidades cotidianas das crianças.

Para que o docente consiga estabelecer práticas pedagógicas para alunos com deficiência tanto na Educação Infantil quanto nos demais segmentos de ensino, é importante que seja elaborado um plano de AEE compatível com o nível de escolarização e as expectativas da família, da escola e se possível do próprio sujeito. Na Educação Infantil, as práticas pedagógicas, por serem lúdicas e com atividades concretas, já facilitam a inclusão escolar e a aprendizagem desses educandos. Entretanto, no Ensino Fundamental e Médio (seja na modalidade regular, seja na Educação de Jovens e Adultos – EJA), essas práticas precisam ser mais esquematizadas de acordo com as necessidades e condições atuais do aluno.

Assim, para os alunos do Ensino Fundamental, o AEE geralmente é oferecido na sala de recursos, no contraturno e em casos específicos, há possibilidade da oferta de profissionais do bidocente ou mediador. Esse atendimento tem como objetivo desenvolver estratégias que facilitem o aprendizado do sujeito na turma comum, auxiliar o professor regente na flexibilização curricular e na adaptação das provas.

Nos últimos anos tem havido um crescente aumento de matrículas de alunos com deficiências na EJA. Entretanto, em pesquisa realizada na rede pública de ensino do

município do Rio de Janeiro (REDIG, 2010), não encontramos diferenciação no processo ensino-aprendizagem destes alunos, apesar dessa modalidade ter a característica ímpar de uma grande diversidade no corpo discente de cada turma, já que contempla desde adolescentes até pessoas da terceira idade.

Pelos relatos prestados verificamos que na EJA também há dificuldade dos professores no recebimento de alunos com necessidades educacionais especiais, em particular aqueles com deficiência intelectual, pois os professores continuam alegando não saber lidar com esses educandos.

Na rede pública, o AEE oferecido na EJA, quando ocorre, geralmente é na modalidade de professor itinerante, pois na maioria dos municípios as salas de recursos não funcionam no turno noturno e muitos alunos não podem frequentar a sala de recursos no horário diurno, ou porque trabalham durante o dia, ou porque não têm autonomia para ir à escola sozinhos e não têm quem os traga em outro período que não seja o da aula.

Entretanto, vale ressaltar que a EJA é pensada, justamente, para atender aquelas pessoas que, por algum motivo, não puderam completar sua escolarização no tempo “correto”, ou seja, é uma modalidade de ensino desenhada para acelerar o aluno. Porém, os sujeitos com deficiência intelectual ou outras dificuldades significativas de aprendizagem não têm condições de acompanhar um ritmo acelerado de ensino. Logo, o processo ensino aprendizagem tem que ser conduzido diferencialmente: introduzindo os conteúdos em menores unidades para que eles possam absorver o conhecimento, com um currículo flexível e temporalidade diferenciada, o que foge da proposta original da EJA. Nessa direção, o que acontece atualmente em alguns municípios, é a matrícula de jovens e adultos com deficiência nessa modalidade de ensino, formando uma classe especial na EJA, porém registrada no sistema educacional como turma regular.

Em todas as etapas da escolarização da pessoa com deficiência, é fundamental que o professor de AEE e o da turma comum trabalhem de forma colaborativa, a fim de traçar estratégias de aprendizagem adequadas para o aluno. É importante também, a parceria com a família e com os demais profissionais que atuam com o educando, de forma a propiciar sua inclusão, participação e aprendizagem.

## **Currículo e avaliação na perspectiva da Educação Inclusiva**

A inclusão de pessoas com deficiência e outras condições atípicas de desenvolvimento em turmas comuns, trouxe a necessidade de se repensar e discutir

o currículo e a avaliação desse alunado. O pressuposto básico da Educação Inclusiva é que todo e qualquer aluno tenha condições de acesso, permanência e construção de conhecimento na escola, o que só será possível a partir de uma transformação na estrutura e cultura escolar tradicional (AINSCOW, 2004; GLAT; BLANCO, 2015; OMOTE, 2008; PLETSCHE, 2005; entre outros).

É importante ressaltar que o processo inclusivo vai além da mera presença física do aluno com deficiência ou sua socialização no espaço escolar; é fundamental que seja garantida sua aprendizagem e desenvolvimento cognitivo. Para tal, é preciso que a escola elabore adaptações curriculares<sup>70</sup> e delinear recursos e práticas pedagógicas diferenciadas; caso contrário os alunos com necessidades educacionais especiais, dificilmente conseguirão acompanhar as atividades propostas.

Segundo alguns documentos (BRASIL, 2000, 2008), se preciso, o aluno da Educação Especial pode ter um currículo flexível e com provas adaptadas. Essa flexibilização curricular tem como objetivo proporcionar que o discente tenha condições de alcançar os objetivos traçados pela equipe escolar. Entretanto, o diálogo entre os profissionais da educação não acontece de forma satisfatória para que seja elaborado um plano de ação e de atendimento individualizado. Conseqüentemente, esses educandos, quando incluídos em turma comum, se deparam com diversos complicadores para seu aprendizado e os docentes para sua prática pedagógica.

Os professores regentes de turmas comuns precisam ensinar conteúdos de um currículo acadêmico engessado, a fim de seguir as orientações de cada série, de forma a atender os critérios de avaliação de exames gerais, tais como “Provinha Brasil”, Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e os vestibulares das universidades públicas, entre outros. Em várias redes do sistema público de ensino são enviadas às escolas provas padronizadas como avaliação bimestral, que devem ser supostamente adaptadas pelo professor de sala de recursos.

É importante destacar que essas avaliações não condizem com a flexibilização curricular realizada pelo professor regente e de AEE. Ou seja, são provas que possuem o conteúdo daquela série, mas que não correspondem ao aprendizado do estudante, na medida em que ele não acompanhou o ritmo da turma.

Notamos aqui uma contradição inerente nas políticas públicas brasileiras que pregam uma escola aberta para a diversidade e a avaliam com base no desempenho dos alunos em exames e índices nacionais padronizados (CARVALHO, 2017; GLAT, 2018). Em

---

70 Adaptações curriculares são modificações no currículo com o objetivo de flexibilizar os conteúdos para os alunos com deficiência. Para maior aprofundamento ver Brasil (2000); Oliveira (2008); Oliveira e Machado (2015).

suma, apesar de afirmar e tentar seguir os preceitos de uma escola inclusiva, as redes de ensino ainda seguem um currículo único, fazendo com que o aluno se adapte ao modelo de escolarização tradicional.

Em outras palavras, mesmo que sejam feitas adequações dos conteúdos, essas provas não permitem a flexibilidade necessária para que os estudantes com deficiência revelem o seu aprendizado. Estes testes compreendem questões interdisciplinares, que exigem do aluno leituras gerais e raciocínio lógico. Os com deficiência intelectual, dificilmente conseguem ter bom rendimento nessas avaliações, visto que, a sua escolarização não contempla habilidades que envolvem raciocínios mais complexos, mesmo quando frequentando classes comuns. Deve-se considerar como uma opção para favorecer a inclusão social desse aluno uma escolarização diferenciada / individualizada, com metas personalizadas para cada indivíduo.

Um currículo adaptado pode ser elaborado por meio de um Plano Educacional Individualizado (PEI). O PEI é um instrumento utilizado para a individualização do ensino, construído com a comunidade escolar, demais profissionais, familiares e o próprio aluno, um programa com metas acadêmicas e sociais que atendam às necessidades e singularidades do sujeito (GLAT, 2012; GLAT; PLESTSCH, 2012, 2013; GLAT, VIANNA; MASCARO, 2017; REDIG, 2012).

Nas palavras de Glat et al (2012, p.85), o PEI “busca as respostas educativas mais adequadas para as necessidades específicas apresentadas em processos de escolarização de estudantes que exigem caminhos alternativos para sua aprendizagem”.

Porém, a adoção do PEI como modelo educacional básico implica em uma mudança na concepção atual de currículo e do sistema educacional, de modo geral. Pois, não adianta individualizar o ensino se no momento da avaliação o aluno participa do processo da mesma forma que os demais estudantes. Lembrando que alunos com deficiência têm o direito de fazerem provas adaptadas (BRASIL, 2000). Entretanto, as avaliações padronizadas do MEC, como a “Provinha Brasil” e outras, não são modificadas para atender o currículo individualizado, como já discutido anteriormente. Ou seja, o aluno é avaliado da mesma maneira que os demais, respondendo às mesmas questões; as únicas flexibilizações, quando são permitidas, são a do aumento do tempo de realização da prova e de fazer com um professor auxiliar, com o objetivo de mediar as atividades.

Um estudo realizado por Plestch e Glat (2012) mostrou que a adoção de um plano educacional individualizado se apresentou como um recurso eficaz para o aprimoramento do processo de ensino-aprendizagem de alunos com deficiência intelectual. Essas autoras apontam que a construção desse tipo de plano demanda a criação de estratégias



que promovam o desenvolvimento do aluno em três esferas, de acordo com a faixa etária: processo de aprendizagem escolar, habilidades sociais e habilidades laborais.

No entanto, de modo geral, observa-se que, na prática, nas classes comuns é feito, no máximo, uma adaptação das atividades para os alunos com deficiência, e não uma construção de um PEI. Isso significa que o aluno tem atividades com um nível mais simples que os demais, seguindo o conteúdo oferecido para a turma. Porém, o aluno com deficiência, em muitos casos, está matriculado em uma turma comum, mas não acompanha o conteúdo que é ensinado, pois seu aprendizado acadêmico e muitas vezes social está defasado, se comparado aos colegas. Com esse tipo de estratégia de simplificação curricular, ele continuará cada vez mais defasado.

Adotar um currículo individualizado é romper com os paradigmas existentes, visto que, o plano que será traçado para o aluno, não necessariamente seguirá o conteúdo completo da série em que está matriculado e sim poderá ser baseado em metas específicas e propostas para ele. Será um programa criado de forma personalizada para atender suas necessidades. Por isso, o aluno com deficiência não poderá ser avaliado da mesma maneira que os demais estudantes da turma. Certamente isso só será viável na medida em que o professor esteja capacitado para essa nova concepção de flexibilização curricular, entendendo que inclusão escolar implica mais do que a matrícula do aluno com deficiência na turma comum (ANTUNES, 2012; BURKLE, 2010; MENEZES, 2012; REDIG, 2010; entre outros).

Não resta dúvida de que o PEI é imprescindível para garantir um aprendizado significativo para sujeitos com deficiências ou outras necessidades educacionais especiais, na medida em que através deste recurso são oportunizados conhecimentos acadêmicos, baseados nas demandas específicas de cada aluno.

Dada essas condições, a escola poderá fornecer um certificado de conclusão que apresente a situação real de aprendizado do estudante, com as competências adquiridas. Isso converge com a proposta da terminalidade, prevista na LDB (BRASIL, 1996) “para aqueles que não puderem atingir o nível exigido para a conclusão do ensino fundamental, em virtude de suas deficiências”.

A terminalidade pode ser delimitada por tempo/ idade para que o aluno com deficiência conclua o ensino escolar formal. A Deliberação 355 do Conselho Estadual de Educação do estado do Rio de Janeiro (CEE, 2016), em seu artigo 16 parágrafo 2º, aponta que a terminalidade específica deve “possibilitar novas alternativas educacionais ou encaminhamento para Educação de Jovens e Adultos e de Educação Profissional, visando a sua inclusão no mundo do trabalho”.

A ação conjunta entre os professores do ensino comum, da Educação Especial, outros profissionais, família e o indivíduo, precisa ser coesa com as metas propostas no PEI, por isso todos devem participar de sua elaboração. Para tal, há necessidade que o professor regente planeje suas aulas de forma colaborativa com o professor de AEE, para que esse possa apoiar o desenvolvimento deste aluno.

O serviço da Educação Especial tem em sua concepção a individualização do ensino. Porém, o desafio hoje é pensar um currículo individualizado para esses alunos, com uma proposta curricular – pedagógica diferenciada – porém, contextualizada com o que é planejado para o resto da turma. Alguns estudos já apontam para esse caminho (GLAT et al, 2012; GLAT; PLETSCHE, 2013; MASCARO, 2012, 2017; VALADÃO, 2011; entre outros).

## Planos Educacionais Individualizados para Jovens e Adultos: o que é preciso contemplar?

A escolarização de alunos com deficiência, sobretudo aqueles com déficits cognitivos, frequentemente se resume à alfabetização e outros conteúdos considerados importantes pela escola. Entretanto, para algumas pessoas com deficiência, apenas esses conhecimentos escolares não são funcionais para a sua vida. Portanto, é fundamental que a partir de uma determinada idade, na fase de adolescência, o PEI desse aluno vise a aprendizagem não só do currículo acadêmico, mas como habilidades sociais, atividades de vida diária e laborais.

Há muitas pesquisas que focam na escolarização do sujeito com deficiência, porém poucas discutem o momento pós-escola. Para esses alunos o currículo escolar e as práticas pedagógicas desenvolvidas devem ter como perspectiva a sua saída da escola. Assim, o currículo para jovens e adultos com deficiência precisa incluir programas de transição, preparação vocacional e experiências de trabalho. Certamente, o ideal seria ter esse tipo de currículo implantado para todos os jovens, independente de possuírem ou não uma deficiência. Porém, para esses últimos, isso é fundamental para garantir sua inclusão social e vida adulta autônoma (ou a mais autônoma possível).

Abreu-Ellis e Ellis (2011, p.84) discutem o processo de transição da escola para o trabalho, enfatizando o planejamento de atividades que contemplem o desenvolvimento de habilidades sociais. Segundo esses autores, “os programas de transição da escola

para o trabalho beneficiam toda a juventude independentemente da deficiência e tais experiências oferecem aos alunos um sentido mais rico e mais significativo da educação”.

Para Luecking (2009), os professores devem explorar possíveis carreiras com seus alunos com deficiência, através de ações, como, por exemplo, agendando visitas em empresas. Durante essa visita, o professor irá pesquisar com o empregador quais são as características que eles valorizam em um funcionário. Posteriormente, o docente discutirá esses aspectos com seus estudantes e quais atividades laborais são de seu interesse.

Quanto mais o sujeito for exposto a diferentes experiências no mundo do trabalho, mais fácil será decidir o que gosta de fazer, bem como identificar os suportes que ele precisará. Vale lembrar que qualquer atividade que propicie ao jovem oportunidade de experiência laboral, é considerada um aprendizado.

Luecking (2009) propõe que todos os alunos com deficiência participem de programas de transição para o mercado de trabalho. Assim, durante o período em que o aluno estiver frequentando a escola, essa deverá propor ações como estágios e visitas para que desperte no sujeito o interesse para o trabalho e perceba suas habilidades e vocações. Esses programas de transição ajudam o aluno com deficiência a obter as experiências de trabalho que tanto as empresas exigem.

Práticas pedagógicas em que aproximem o aluno à realidade de sua comunidade, com metas acadêmicas, sociais e laborais bem definidas, possibilitam a sua inclusão social, o que só poderá ser proporcionado por meio de atividades individualizadas que contemplem suas necessidades e privilegiem suas aptidões.

Omote (2008, 2012, p.51) lembra que o ambiente escolar inclusivo não obriga a pessoa com deficiência a cumprir todas as atividades em conjunto. Sendo assim, “ainda que possa parecer paradoxal, a construção de uma sociedade inclusiva requer a construção de serviços especiais, e não a sua dispensa sob a suposição de que eles só segregam”.

É importante destacar que a política de inclusão contempla todas as esferas do desenvolvimento, não somente a educação, mas também a vida familiar, saúde, lazer, trabalho etc. Todavia, a escola, na maioria dos casos, acaba se tornando um dos únicos ambientes que o indivíduo frequenta que lhe proporciona momentos de interação, trocas de experiências e crescimento pessoal. Por isso, a escola precisa ser um lócus aberto à diversidade, à construção de conhecimento acadêmico e à vida social, de modo geral, para todos os alunos.

## Reflexões finais

Com a política da Educação Inclusiva, a matrícula de alunos com deficiência no ensino aumentou nos últimos anos, enquanto que nas classes e escolas especiais decresceu. Como discutido, a inclusão escolar deste alunado demanda não só acessibilidade física, mas, talvez mais importante, curricular, garantindo sua permanência, participação nas atividades e construção de conhecimento. Logo, sem uma transformação da estrutura física e pedagógica das escolas, e, mais importante, a capacitação dos recursos humanos para uma diferenciação do ensino, só o ingresso desses educandos em turmas comuns não promoverá sua aprendizagem.

Para tal, a formação dos professores tanto da classe comum quanto dos especialistas, precisou ser revista. Não há mais a escolha de ensinar ou não alunos com deficiência, com a atual política, todos os docentes, independentemente do nível de ensino, atuarão com esse alunado.

As atuais diretrizes curriculares (BRASIL, 2002; 2006; 2015) exigem que na formação do docente para atuar no ensino comum sejam incluídos disciplinas e conteúdos que contemplem, de forma ampla, a temática da Educação Especial e Inclusiva. Entretanto, estas disciplinas são, via de regra, consideradas matérias complementares da área de Educação Especial, mesmo quando obrigatórias (CRUZ; GLAT, 2014), não trazendo assim, para o novo docente, uma perspectiva de diversidade humana como padrão “normal” de desenvolvimento.

A formação atual do professor especializado, por sua vez, vem tomando, principalmente após a Política de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008) uma característica mais abrangente, diríamos até superficial, na medida em que para atuar no AEE na modalidade prevalente de salas de recursos multifuncionais, o professor é em pouco tempo “capacitado” para atender com alunos com diferentes tipos de necessidades educacionais especiais<sup>71</sup>. Todavia, conforme tem sido verificado, esta formação do professor “especialista generalista”, não atende às necessidades atuais da prática pedagógica desse profissional (REDIG, 2010), sobretudo para dar suporte aos professores regentes que recebem estes alunos na complexidade de uma classe comum, desenvolver planos educacionais individualizados, propor práticas pedagógicas alternativas e efetuar adaptações curriculares e de avaliação.

Destacamos, também, que para a construção do PEI de forma colaborativa é preciso que haja um horário comum dos docentes do AEE e da turma regular para preparação

---

71 Até então as salas de recursos eram voltadas para alunos com um tipo específico de condição, com professores especializados nesta área.

de materiais didáticos e de avaliação, atividades, adaptações curriculares, organização e avaliação do trabalho realizado com os alunos. No entanto, na prática devido às condições precárias de trabalho dos nossos professores (com dupla, às vezes tripla jornada de trabalho), como lembra Carvalho (2017, p.234), “o tempo destinado a essas atividades é irrisório e os planejamentos se situam no nível da superficialidade”.

Descortina-se aí uma outra contradição entre a “nova” dinâmica escolar preconizada pelas políticas de Educação Inclusiva, que demanda uma ação conjunta entre os professores especialistas e os demais atores escolares<sup>72</sup> e a realidade cotidiana das escolas.

Portanto, é necessário que na carga de trabalho docente haja horário em comum para os professores regentes e de AEE para a elaboração do planejamento de forma colaborativa. Só assim o docente de AEE poderá, de fato, auxiliar no desenvolvimento e aprendizagem do aluno.

Esse trabalho coletivo tem como objetivo garantir a singularidade de cada sujeito, e, ao mesmo tempo, desconstruir as representações preconceituosas sobre a incapacidade de aprendizagem desses alunos, ainda tão presentes no imaginário social dos educadores. Estas concepções preconceituosas são, em última instância, a maior barreira para sua inclusão escolar.

Voltamos a reafirmar a relevância que este trabalho seja feito de forma coletiva e colaborativa, para evitar que redes de apoio, como o AEE, continuem sendo as únicas responsáveis pela aprendizagem e desenvolvimento desses alunos, mesmo quando incluídos em turmas comuns (GLAT; PLETCH, 2012). Lembramos que, na proposta de Educação Inclusiva, a responsabilidade de ensinar a todos os alunos, inclusive os que apresentam necessidades educacionais especiais é, em primeira instância, do professor regente.

Neste sentido, a implementação da Educação Inclusiva que nos leva à reflexão sobre as práticas pedagógicas, currículo, avaliação e os objetivos da escola para a diversidade, e seu impacto na cultura e cotidiano escolar. O investimento da formação dos professores, mudanças na dinâmica escolar como a possibilidade do trabalho colaborativo entre os profissionais e a ressignificação da escola comum diante do grande número de matrículas de alunos com deficiência, são fatores positivos do desafio que representa esta política educacional.

---

72 Estamos nos referindo não só aos professores da turma comum, mas também à toda equipe pedagógica de gestão e até mesmo os funcionários técnico-administrativos da escola que lidam com esses alunos.

Certamente ainda existem muitos obstáculos a serem superados, como por exemplo, o número excessivo de alunos nas salas de aula, o que dificulta uma atenção mais diferenciada ao aluno com deficiência. Mas, por outro lado, avanços já foram alcançados, como a garantia da escolarização desse estudante na escola comum, bem como os suportes necessários para a sua aprendizagem.

## Referência Bibliográfica:

ABREU-ELLIS, C.; ELLIS, J. B. A transição da escola para o trabalho de pessoas com deficiências. In: PLETSCHE, M. D.; DAMASCENO, A. (Orgs). Educação Especial e Inclusão Escolar: reflexões sobre o fazer pedagógico. Seropédica, RJ: Editora da UFFRJ, 2011. p. 83-96.

AINSCOW, M. Hacia una educación para todos: algunas formas posibles de avanzar. 2001. Disponível em: <www.inclusioneducativa.cl/docuemtnos>. Acesso em: 12 abr. 2004.

ANTUNES, K. C. V. História de Vida de alunos com deficiência intelectual de uma escola do campo: percurso escolar e a constituição da pesquisa. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: 2012.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei 9394/ 1996. Distrito Federal: Câmara Federal, 1996.

\_\_\_\_\_. Projeto Escola Viva: garantindo o acesso e permanência de todos os alunos na escola – alunos com necessidades educacionais especiais. Adaptações Curriculares de Pequeno Porte. Brasília: MEC/SEESP, 2000.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. Resolução Nº 1, de 18 de fevereiro de 2002. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 mar./ 9 abr. 2002

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. Resolução Nº 1, de 15 de maio de 2006. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. Brasília, DF, 16 de maio de 2006.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Distrito Federal: Ministério da Educação, 2008.

\_\_\_\_\_. Diretrizes Operacionais do Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Lei 13.146 de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, 2015.

BÜRKLE, T. da S. A sala de recursos como suporte à Educação Inclusiva no município do Rio de Janeiro: das propostas legais às práticas cotidianas. Dissertação (Mestrado) – PROPEd, UERJ, 2010.

BÜRKLE, T. da S.; REDIG, A. G. A Importância da Sala de Recursos e das Adaptações Curriculares para a Inclusão de Alunos com Condutas Típicas. In: Anais eletrônicos do III Congresso Brasileiro de Educação Especial e IV Encontro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Educação Especial. São Carlos: UFSCar, 2008. p. 1-10.

\_\_\_\_\_. Professores itinerantes e professores de turma regular: um trabalho colaborativo em busca de uma educação de qualidade. In: Anais do V Congresso Multidisciplinar de Educação Especial. Londrina: 2009. p. 2488-2497.

CARVALHO, S. P. T. Narrativas sobre inclusão de crianças com necessidades educacionais especiais em uma escola municipal de Educação Básica de Cuiabá-MT. 2017. 244 f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá: 2017.

CEE. Conselho Estadual de Educação. Deliberação CEE nº. 355 de 14 de junho de 2016. Rio de Janeiro: CEE, 2016.

CRUZ, G. de C.; GLAT, R.. Educação inclusiva: desafio, descuido e responsabilidade. Educar em Revista, Curitiba, PR, n. 52, p. 257-273, abr./jun. 2014.

ESTEF, S. Ensino colaborativo sob o olhar de uma estagiária mediadora no cotidiano escolar. Monografia (curso de Pedagogia) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2013.

GLAT, R. A Educação Especial no contexto da Educação Inclusiva: diretrizes políticas e ações pedagógicas. Relatório Científico do projeto CNPQ 2010-2012. Rio de Janeiro, 2012.

GLAT, R. Políticas de inclusão e diversidade: avanços e recuos. In: NAJJAR, J.; VASCONCELOS, M. C. (Orgs) . A LDB e as políticas educacionais: perspectivas, possibilidades e desafios, 20 anos depois. Curitiba: Appris Editora, p. 187-197, 2018.

GLAT, R.; BLANCO, L. de M. V. Educação Especial no contexto de uma Educação Inclusiva. In: GLAT, R. (Org.). Educação Inclusiva: cultura e cotidiano escolar. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2015. p. 15-35.

GLAT, R.; PLETSCHE, M. D. Inclusão escolar de alunos com necessidades especiais. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2012.

\_\_\_\_\_. (Orgs.) Estratégias educacionais diferenciadas para alunos com necessidades especiais. Rio de Janeiro: Eduerj, 2013.

GLAT, R.; VIANNA, M. M.; REDIG, A. G. Plano Educacional Individualizado: uma estratégia a ser construída no processo de formação docente. Ciências Humanas e Sociais em Revista, p. 79-100, v. 34, n. 12. 2012.

LUECKING, R. G. The way to work: how to facilitate work experience for youth in transition. Baltimore, Maryland: Paul H. Brookes Publishing Co. 2009.

MARIN, M. V.; BRAUN, P. Ensino colaborativo como prática de inclusão escolar. In: GLAT, R.; PLETSCHE, M. D. (Org.). Estratégias Educacionais diferenciadas para alunos com necessidades especiais. 1. ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2013. v. 1, p. 49-64.

MASCARO, C. A. A. de. Capacitação de pessoas com deficiência intelectual para o trabalho: estudo de caso de um curso de Educação Profissional. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2012.

\_\_\_\_\_. Plano educacional individualizado como recurso pedagógico para alunos com deficiência intelectual na sala de recursos: um estudo de caso. 2017. 151f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: 2017.

MENDES, E. G. Colaboração entre ensino regular e especial: o caminho do desenvolvimento pessoal para a inclusão escolar. In: MANZINI, E. J. (Org.). Inclusão e acessibilidade. Marília: ABPEE, 2006. p.29-42.

\_\_\_\_\_. Caminhos da pesquisa sobre formação de professores para a inclusão escolar. In: MENDES, E. G.; ALMEIDA, M. A.; HAYASHI, M. C. P. I. Temas em Educação Especial: conhecimentos para fundamentar a prática. Araraquara, SP: Junqueira & Marin; Brasília, DF: CAPES – PROESP, 2008. p. 92-119.

\_\_\_\_\_. Breve histórico da educação especial no Brasil. Revista Educación y Pedagogía, v. 22, n. 57, mayo-agosto, 2010. p. 93-109.

MENEZES, A. R. S. de. Inclusão escolar de alunos com autismo: quem ensina e quem aprende? Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação da UERJ, 2012.

OLIVEIRA, A. A. S. de. Adequações curriculares na área de deficiência intelectual: algumas reflexões. In: OLIVEIRA, A. A. S. de; OMOTE, S.; GIROTO, C. R. M. (Orgs.). Inclusão escolar: as contribuições da Educação Especial. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, Marília: Fundepe Editora, 2008. p. 129-154.



OLIVEIRA, E. de; MACHADO, K. da S. Adaptações curriculares: caminho para uma Educação Inclusiva. In: GLAT, R. (Org.). Educação Inclusiva: cultura e cotidiano escolar Rio de Janeiro: 7Letras, 2015. p. 36-52.

OLIVEIRA, I. M. de; PADILHA, A. M. L. Atendimento educacional especializado para crianças de zero a três anos. In: JESUS, D. M. de; BAPTISTA, C. R.; CAIADO, K. R. M. (Orgs.). Prática pedagógica na educação especial: multiplicidade do atendimento educacional especializado. Araraquara, SP: Junqueira & Marin, 2013. p. 197-218.

OLIVEIRA, M. C.. Colaboração e inclusão escolar de alunos com necessidades educacionais especiais: elementos em diálogo para/com/sobre a produção curricular. 2018. 134f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: 2018.

OMOTE, S. Diversidade, Educação e sociedade inclusiva. In: OLIVEIRA, A. A. S. de; OMOTE, S.; GIROTO, C. R. M. (Orgs.). Inclusão escolar: as contribuições da Educação Especial. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, Marília: Fundepe, 2008. p. 15-32.

\_\_\_\_\_. Inclusão Escolar e Social: a ética entre o estigma e a inclusão. In: MARTINS, L. de A. R.; PIRES, G. N. da L.; PIRES, J. (Orgs.). Inclusão escolar e social: novos contextos, novos aportes. Natal: EDUFRN, 2012. p. 39-54.

PLETSCH, M. D. O professor itinerante como suporte para a educação inclusa em escolas da Rede Municipal de educação do Rio de Janeiro. 2005.126 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2005.

\_\_\_\_\_. Repensando a inclusão escolar de pessoas com deficiência mental: diretrizes políticas, currículo e práticas pedagógicas. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2009.

PLETSCH, M. D.; GLAT, R. A escolarização de alunos com deficiência intelectual: uma análise da aplicação do Plano de Desenvolvimento Educacional Individualizado. In: Revista Linhas Críticas. Brasília, v.18, n.35, 2012. p.193-208.

PLETSCH, M. D.; REDIG, A. G.; BURKLE, T. S. A Educação Especial como suporte para a inclusão escolar de crianças com necessidades educacionais especiais. In: Anais IX Jornada de Educação Especial - qualidade de vida para as pessoas com necessidades educacionais especiais: a dimensão das relações políticas, educacionais e familiares. Marília: UNESP, 2008.

REDIG, A. G. Ressignificando a Educação Especial no contexto da Educação Inclusiva: a visão de professores especialistas. 183 f. Dissertação (Mestrado) – PROPEd, UERJ, 2010.

UNESCO. Declaração de Salamanca. UNESCO: 1994.

VALADÃO, G. Planejamento educacional individualizado em Educação Especial: propostas oficiais da Itália, França, Estados Unidos e Espanha. Dissertação de Mestrado da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos: 2011.

# JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

*Rogério Pacheco Alves*<sup>73</sup>

Por força da crescente complexidade e massificação da sociedade moderna uma parcela de interesses represados, insatisfeitos pelo ordenamento jurídico – cuja defesa se tornou dramática a partir da Revolução Industrial, alcançando contornos não menos preocupantes no atual mundo globalizado – passou a merecer a atenção dos juristas que, constatando a insuficiência dos paradigmas de solução dos conflitos individuais de natureza patrimonial, deram início à teorização de meios processuais de tutela judicial dos direitos transindividuais<sup>74</sup>. Produção e comércio de massa, consumo de massa, conglomerados multinacionais, novas tecnologias, enfim, geram efeitos lesivos enormes na vida de milhares de pessoas, a gerar uma sociedade de massa que impõe modelos de comportamento e padrões generalizados de participação, inclusive na vida cultural, através do uso dos meios de comunicação de massas (ORTEGATI, 2004, p. 1211).

Mesmo relativamente ao Estado, que ainda figura como um dos grandes protagonistas da contemporaneidade e, ao menos em tese, como defensor dos direitos fundamentais, não se pode ter dúvida de que também o seu atuar pode causar lesão a um número muitas vezes indeterminado de pessoas, gerando zonas de tensão social que devem ser dissolvidas, dentre outros mecanismos, através da intervenção de instituições do próprio Estado.

Além disso, como largamente difundido, o final do Século XVIII representou o período mais marcante de florescimento e fortalecimento dos direitos fundamentais. Fruto das revoluções liberais, tais direitos aparecem no cenário internacional como vinculados precipuamente às liberdades individuais em face do Poder do Estado, concentrando sua força de concretização na propriedade privada. Por conta disso, verificou-se uma radical inversão na relação entre Estados e indivíduos, agora alçados ao status de cidadãos, ou seja, já não mais do ponto de vista dos direitos do soberano, o que gera uma outra inversão, extremamente fecunda, na relação entre deveres e direitos, em que estes últimos ocupam um lugar de primazia em face daqueles (BOBBIO, 1992, p. 60). A partir de

---

73 Doutor em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio. Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense. Promotor da Justiça no Estado do Rio de Janeiro

74 Rodolfo de Camargo Mancuso radica na revolução industrial e também no sindicalismo o nascimento dos direitos transindividuais (MANCUSO, 2000, pp. 81-82).

tal visão, os indivíduos surgem como a base da democracia e do próprio Estado de Direito, no qual possuem pretensões exercitáveis entre si e em face do Estado (direitos públicos).

Após o advento das grandes guerras, sobretudo da Segunda Guerra Mundial, os direitos humanos, já consolidada a sua positivação nas “declarações de direitos” e nas constituições dos Estados, passaram por transformações que até hoje não estão plenamente consolidadas, representadas pelos processos de universalização e de multiplicação pelo aumento dos bens tuteláveis (as “gerações” ou “dimensões” dos direitos humanos) e dos próprios sujeitos de direitos (indivíduos, coletividades, minorias étnicas, animais etc), fenômenos que, evidentemente, vão encontrar níveis diversos de aprofundamento a partir das peculiaridades históricas. Além disso, verifica-se também nos dias atuais uma paulatina especificação dos direitos do homem, o que consiste em substituir a imagem do homem abstratamente considerado pela imagem do homem em suas especificidades, ou seja, do homem enquanto criança e adolescente, idoso, pessoa com deficiência, transgênero, negro etc, o que, inclusive, justifica a proliferação de tratados internacionais e estatutos nacionais sobre estes temas. E, como soa intuitivo, tal processo de especificação de direitos vai resultar em sua crescente multiplicação (BOBBIO, 1992, p. 68).

Em complemento a tudo isso, a ideia de democracia vai também influenciar decisivamente o momento de surgimento dos direitos fundamentais, influência que se manifesta principalmente no surgimento de direitos fundamentais necessários ao funcionamento do próprio sistema democrático (direito de votar e de ser votado), no alargamento dos direitos de defesa, principalmente as liberdades religiosa, de associação e de expressão, e no reconhecimento de uma dimensão objetiva aos direitos fundamentais em que a democracia se torna uma condição e uma garantia dos direitos fundamentais (ANDRADE, 1987, pp. 47-48).

Ao lado de tais aspectos, com o surgimento de novas pautas de direito, ocorreu o que Boaventura de Souza Santos chama de “juridificação do bem-estar social”, fenômeno que abriu o caminho para novos campos de litigação nos domínios laboral, civil, administrativo, da segurança social e que veio traduzir-se no aumento exponencial da procura judiciária e na conseqüente explosão da litigiosidade (SANTOS, 1996, pp. 23-24).

Assim, a questão da eficácia dos direitos fundamentais, inclusive em sua dimensão coletiva, nos remete ao tormentoso problema da “judicialização da política e das relações sociais”, uma vez que a tarefa de sua concretização, segundo nos parece, não é exclusiva dos Poderes Legislativo e Executivo. Vejamos então em que consiste tal fenômeno.

## A judicialização é boa ou ruim?

Adotamos aqui a expressão “judicialização” (da política e das relações sociais) enquanto fenômeno de expansão da esfera decisória do Poder Judiciário sobre assuntos normalmente afetos ao Legislativo e ao Executivo, ou seja, o processo de transferência das decisões sobre políticas públicas e direitos fundamentais dos parlamentos e gestores públicos para os juízes<sup>75</sup>. Tal fenômeno implica profundas alterações na forma de gestão das políticas públicas e dos direitos, sua forma de deliberação pública, o desenho da política, sua maior ou menor porosidade social etc.

Mas, seria o caso de indagar: afinal, a explosão de litigiosidade que se verifica no contemporâneo com o conseqüente aumento da judicialização, é boa ou ruim para a implementação dos direitos fundamentais, fundados no princípio da dignidade da pessoa humana?

Embora se trate de tema cuja complexidade e extensão sejam merecedoras de uma reflexão mais detida, imprópria aos limites deste trabalho, pode-se afirmar, resumidamente, que o estado atual do debate divide os teóricos em duas grandes vertentes, vale dizer, a daqueles que, como Habermas e Garapon, enxergam na judicialização da política e das relações sociais – e no próprio avanço do direito sobre a política – uma certa “colonização da cidadania”, um atentado à cidadania ativa, e a dos que, de outro lado, defendem um papel mais atuante do Juiz na implementação e salvaguarda dos direitos fundamentais como forma de realização da agenda igualitária (Mauro Cappelletti e Ronald Dworkin) (VIANNA, 1999).

---

75 Cf. TATE, C. Neal & VALLINDER, Torbjörn. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York and London: New York University Press, 1995, pp. 13 e ss. Referidos autores aludem à expressão “judicialização” também no sentido da ampliação do método judicial de solução de conflitos para além do Poder Judiciário. O método judicial consiste na resolução de conflitos por um staff especial de agentes (os juízes), através de um procedimento legal preordenado em que o caso conflituoso é solucionado levando-se em conta o peso dos argumentos das partes e com vistas à produção de efeitos prospectivos (aplicação da mesma solução, no futuro, a casos similares).

Luís Roberto Barroso distingue judicialização de ativismo judicial: “A judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. (...) Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria. Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas” (BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*. Disponível em [https://www.direitofranca.br/direitonovo/FKCEimagens/file/ArtigoBarroso\\_para\\_Selecao.pdf](https://www.direitofranca.br/direitonovo/FKCEimagens/file/ArtigoBarroso_para_Selecao.pdf). Acessado em 20.03.18).

A partir da primeira visão, tanto a invasão da política e da sociedade pelo Direito, como o próprio gigantismo do Poder Judiciário, gerariam um desestímulo a um “agir orientado para fins cívicos, o juiz e a lei tornando-se derradeiras referências de esperança para indivíduos isolados, socialmente perdidos” (VIANNA, 1999, p. 24). Haveria como que um deslocamento do valor da democracia para o da Justiça, criando-se uma cidadania clientelista e apática em razão, inclusive, da desmobilização dos corpos sociais de formulação da política. Além disso, a transferência do papel de produção das normas, da sociedade e de seus representantes, ao Judiciário contribuiria também ao esmaecimento da liberdade. Em suma, em tal concepção a cidadania ativa preconiza que os indivíduos se percebam como autores das normas e não como seus meros destinatários, o que a judicialização põe em xeque.

Ao Poder Judiciário somente caberia um papel ‘ofensivo’- como em Habermas – para a criação de uma jurisprudência constitucional que venha a garantir autenticidade democrática aos procedimentos e uma ampla deliberação, sem exclusões sociais, que devem estar presentes na formação política da opinião e da vontade do soberano (VIANNA, 1999, p. 32).

Por conta disso a concepção de Habermas é de natureza “procedimentalista”.

Já para os defensores da judicialização, são menores (não inexistentes) as expectativas de que a democracia representativa seja capaz de resolver, em bons termos, o problema da Justiça, uma vez que o Executivo e o Legislativo, em razão de suas complexas estruturas políticas e também em função da crescente atuação de grupos de pressão, não se mostram realisticamente vocacionados à efetivação dos anseios sociais. A judicialização das relações sociais surgiria como alternativa expressamente amparada pelo texto constitucional e não se trataria, a rigor, de uma atuação arbitrária ou mesmo discricionária do Juiz, o qual está vinculado à história de seu direito e à sua cultura política (VIANNA, 1999).

Além disso, tendo como pano de fundo o processo de constitucionalização do direito iniciado no século XVIII, constata-se o forte conteúdo normativo das constituições contemporâneas, as quais, contrapondo-se ao iuspositivismo, aproximam direito e moral através da adoção generosa de princípios morais tornados positivos (por exemplo, o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1o, III, de nossa Carta Política).

Ou seja, neste atual momento, o constitucionalismo (“neoconstitucionalismo”) não se contenta com os critérios formais de validade das leis preconizados pelo positivismo jurídico (critérios meramente hierárquicos), mas sim com a legitimadora confrontação da

produção legislativa aos direitos fundamentais e a princípios de Justiça, surgindo neste cenário a figura do Juiz como fiador da validade substancial das leis e demais atos estatais.

Em apertada síntese, são essas as características do denominado “neoconstitucionalismo<sup>76</sup>”, marcado por negar a tese de separação entre direito e moral (antipositivismo). Em tal cenário, o Juiz passa a ser um legislador concorrente e a lei se torna residual. De qualquer modo, a decisão judicial deve estar ancorada num princípio moral positivado (e não na moral religiosa, por exemplo), como se dá relativamente ao princípio (jurídico e moral) da dignidade da pessoa humana.

Muito embora se trate de problema altamente controvertido entre os juristas, parece-nos que no Brasil a judicialização da política e das relações sociais resulta de uma opção da Constituição Federal de 1988, que não só apresenta um generoso leque de direitos fundamentais, condensados em seus art. 5º, 6º e 7º (Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais), como cria instrumentos processuais aptos a torná-los reais, merecendo destaque a ação popular, a ação civil pública e o mandado de segurança coletivo, apenas para citar alguns exemplos de ferramentas processuais específicas do campo das demandas coletivas e que consagram o acesso à justiça na dimensão dos direitos transindividuais.

Ou seja, a judicialização é resultado da combinação, a um só tempo, de um generoso rol de direitos e de uma ampla gama de instrumentos processuais aptos a lhes dar concretude.

Ademais, a utilização cada vez maior de princípios pelo legislador, sobretudo pelo legislador constitucional, acaba representando um estímulo ao Judiciário para criar o direito ou, ao menos, para dar ao direito novas feições de concretização de tais parâmetros abstratos ao caso específico, ou seja, um papel que, em um certo sentido, o aproxima do papel do legislador e acaba por sobrecarregar a função jurisdicional, principalmente em cenários de baixa representatividade política.

Assim, no Brasil, por opção constitucional, não pode o Juiz furtar-se a esse relevante papel de garantidor dos direitos fundamentais, não só dos direitos clássicos do liberalismo (direitos civis e políticos) como também dos direitos sociais, pois “uma vida associativa ainda incipiente (...) não se pode recusar a perceber as novas possibilidades, para a reconstituição do tecido da sociabilidade, dos lugares institucionais que lhe são facultados pelas novas vias de acesso à justiça” (MIANNA, 1999, p. 43). Em suma, a judicialização tende a aumentar a eficácia dos direitos fundamentais, a ampliar o círculo

76 Sobre o “neoconstitucionalismo” merece consulta a obra de referência coordenada por CARBONELL (Neoconstitucionalismo(s). 2ª Edição. Madri: Editorial Trotta, 2005), em especial o texto de POZZOLO (Um constitucionalismo ambíguo. In: Neoconstitucionalismo(s). 2ª Edição. Madri: Editorial Trotta, 2005, pp. 187 e ss.)

de intérpretes da constituição (associações civis, sindicatos, partidos, imprensa etc) e a incrementar a complementariedade entre direitos fundamentais e democracia.

Não se tem dúvida das dificuldades à boa atuação do Judiciário neste campo, dada a sua pouca capilaridade social e o natural conservadorismo dos juízes, geralmente recrutados de setores médios da sociedade, e do direito por eles manejado, além da simples constatação das dificuldades práticas que o Judiciário encontra no campo da implementação das políticas públicas de um modo geral, uma expertise do Administrador-gestor. Ou seja, mesmo que admitida a judicialização como um fenômeno positivo, o Juiz deve atuar de forma cautelosa, servindo-se de redes sociais que lhe permitam auscultar os interesses da coletividade (por exemplo, através de audiências públicas) e cercando-se, sempre que possível, de assessoramento técnico a fim de que os comandos judiciais não se sobreponham a aspectos pedagógicos da política educacional. Além disso, deve-se ter redobrado cuidado com aquilo que denominaríamos de “a corrida pelo Direito”, ou seja, a clara desigualdade de acesso à justiça em detrimento dos menos favorecidos, os quais, geralmente não assistidos por bons advogados ou mesmo pela Defensoria Pública, encontram enormes barreiras à apresentação de suas pretensões jurídicas ao caro e elitista sistema de justiça.

## O status constitucional do direito à educação e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil

A resposta à indagação acima formulada não pode prescindir da constatação de que o direito à educação possui, entre nós, status constitucional, sendo também um direito ao qual o Brasil está internacionalmente vinculado.

De fato, a Constituição Federal, em seu art. 6º, aponta ser a educação um direito fundamental social e, no art. 227, esclarece que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, 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.

Indo além, o art. 205 da Carta Política estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, objetivando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. O ensino é regido pelos princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; pela liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pelo pluralismo de



ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; pela gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; pela valorização dos profissionais da educação escolar; pela gestão democrática do ensino público; pela garantia de padrão de qualidade; e pela implementação de piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública (art. 206 da Constituição).

Detalhando os deveres estatais, o texto constitucional deixa claro, no art. 208, I e II, que é dever do Estado garantir a educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, bem como a progressiva universalização do ensino médio gratuito. Tal dever do Estado com a educação será também efetivado mediante garantia de atendimento ao educando através de programas suplementares, dentre os quais o de alimentação e transporte (art. 208, VII, da Constituição Federal).

De modo a tornar possíveis tais tarefas, nossa Constituição assegura prioridade orçamentária para o atendimento das necessidades resultantes do ensino obrigatório, consoante se vê de seu art. 212<sup>77</sup> o qual assegura percentuais mínimos da receita dos entes da Federação para a educação, bem como determina, em seu § 3º, que “a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação”.

Tamanho é o compromisso do Estado brasileiro ao direito à educação que o art. 208, § 2º, da Carta Política estabelece que “o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”, o que pode ser dar, por exemplo, através da incidência da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92).

Além das normas constitucionais acima indicadas, merece destaque a ampla produção legislativa na área da educação, o que decorre da inegável importância de concretização dos direitos sociais pelo legislador infraconstitucional. Dentre diversas leis, chamamos a atenção, sem qualquer pretensão exaustiva, para as seguintes:

- o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90), cujos arts. 53 e 54 estabelecem ser a educação direito de toda criança e adolescente;
- a Lei n. 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional;
- a Lei n. 9.766/98, que disciplina o salário-educação, uma importante fonte de recursos da educação;

---

77 Art. 212. “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Consulte-se também, sobre o tema, o art. 69, caput, e § 5º da Lei 9394/1996 (LDB), o art. 60 do ADCT e as disposições das Leis 11.494/2007 e 12.858/2013.

- as Leis n. 10.639/03 e 11.645/08, que tornam obrigatório o ensino sobre história e cultura afro-brasileira e história e cultura indígena;
- a Lei n. 11.494/07, que regulamenta o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação);
- a Lei n. 11.738/08, que institui o piso dos profissionais do magistério público da educação básica;
- a Lei n. 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica;
- a Lei 12.816/13, que amplia o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e dispõe sobre o apoio da União às redes públicas de educação básica na aquisição de veículos para o transporte escolar;
- a Lei 13.005/14, que aprova o Plano Nacional da Educação;
- a Lei n. 13.146/15, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, cujos arts. 27 a 30 tratam especificamente do direito à educação.

No plano internacional, o direito à educação é garantido pelo art. 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU<sup>78</sup>) e é também objeto de previsão expressa nos art. 13 e 14 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, que estabelecem que:

Art. 13 - 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

2. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito:

---

<sup>78</sup> Art. 26 – “1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito. 2. A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz. 3. Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o gênero de educação a dar aos filhos”.

- a) A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos;
- b) A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e torna-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito;
- c) A educação de nível superior deverá igualmente torna-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito;
- d) Dever-se-á fomentar e intensificar, na medida do possível, a educação de base para aquelas pessoas que não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária;
- e) Será preciso prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente.

3. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais de escolher para seus filhos escolas distintas daquelas criadas pelas autoridades públicas, sempre que atendam aos padrões mínimos de ensino prescritos ou aprovados pelo Estado, e de fazer com que seus filhos venham a receber educação religiosa ou moral que esteja de acordo com suas próprias convicções.

4. Nenhuma das disposições do presente artigo poderá ser interpretada no sentido de restringir a liberdade de indivíduos e de entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1º do presente artigo e que essas instituições observem os padrões mínimos prescritos pelo Estado.

Art. 14. Todo Estado Parte do presente pacto que, no momento em que se tornar Parte, ainda não tenha garantido em seu próprio território ou territórios sob sua jurisdição a obrigatoriedade e a gratuidade da educação primária, se compromete a elaborar e a adotar, dentro de um prazo de dois anos, um plano de ação detalhado destinado à implementação progressiva, dentro de um número razoável de anos estabelecidos no próprio plano, do princípio da educação primária obrigatória e gratuita para todos”.

Também o art. 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 (Pacto de São José da Costa Rica), promulgada pelo Brasil através do Decreto 678/1992, é claro no sentido de que

os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura (...) na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.

Na mesma linha, a Convenção sobre Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1989, promulgada entre nós pelo Decreto n. 99.710/1990, esmiúça as dimensões do direito à educação, em seus arts. 28<sup>79</sup> e 29<sup>80</sup>.

79 Art. 28: “1 – Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente:

- a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos;
- b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade;
- c) tornar o ensino superior acessível a todos com base na capacidade e por todos os meios adequados;
- d) tornar a informação e a orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças;
- e) adotar medidas para estimular a frequência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar.

2 – Os Estados Partes adotarão todas as medidas necessárias para assegurar que a disciplina escolar seja ministrada de maneira compatível com a dignidade humana e em conformidade com a presente Convenção.

3 – Os Estados Partes promoverão e estimularão a cooperação internacional em questões relativas à educação, especialmente visando contribuir para a eliminação da ignorância e do analfabetismo no mundo e facilitar o acesso aos conhecimentos científicos e técnicos e aos métodos modernos de ensino. A esse respeito, será dada atenção especial às necessidades dos países em desenvolvimento.

80 Art. 29: 1 – Os Estados Partes reconhecem que a educação da criança deverá estar orientada no sentido de:

- a) desenvolver a personalidade, as aptidões e a capacidade mental e física da criança em todo seu potencial;
- b) imbuir na criança o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, bem como aos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas;
- c) imbuir na criança o respeito aos seus pais, à sua própria identidade cultural, ao seu idioma e seus valores, aos valores nacionais do país que reside, aos do eventual país de origem, e aos das civilizações diferentes da sua;
- d) preparar a criança para assumir uma vida responsável numa sociedade livre, com espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade de sexos e amizade entre todos os povos, grupos étnicos, nacionais e religiosos, e pessoas de origem indígena;
- e) imbuir na criança o respeito ao meio ambiente.

2 – Nada do disposto no presente Artigo ou no Artigo 28 será interpretado de modo a restringir a liberdade dos indivíduos ou das entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que sejam respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1 do presente Artigo e que a educação ministrada em tais instituições esteja acorde com os padrões mínimos estabelecidos pelo Estado”.

Artigo 24: “Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à educação. Para efetivar esse direito sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, os Estados Partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida, com os seguintes objetivos:

- a) O pleno desenvolvimento do potencial humano e do senso de dignidade e auto-estima, além do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos, pelas liberdades fundamentais e pela diversidade humana;
- b) O máximo desenvolvimento possível da personalidade e dos talentos e da criatividade das pessoas com deficiência, assim como de suas habilidades físicas e intelectuais;
- c) A participação efetiva das pessoas com deficiência em uma sociedade livre.

2. Para a realização desse direito, os Estados Partes assegurarão que:

- a) As pessoas com deficiência não sejam excluídas do sistema educacional geral sob alegação de deficiência e que as crianças com

Mais recentemente, o Brasil promulgou, através do Decreto nº 6.949/2009, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, cujo art. 24 trata especificamente do direito à educação. Cuida-se de norma que possui status constitucional, por ter sido aprovada já sob o rito previsto no § 3º do art. 5º da Constituição Federal<sup>81</sup>.

Enfim, do inventário da legislação constitucional, da legislação infraconstitucional e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, nota-se que o direito à educação conta com uma vasta malha legal protetiva.

## O que o Judiciário pensa sobre a judicialização? A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Não há unanimidade no âmbito do Poder Judiciário brasileiro sobre as vantagens ou desvantagens da judicialização das políticas públicas, muito embora pesquisa realizada por Silveira (2010) relativamente à atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo, em demandas da área educacional, no período de 1991 a 2008, aponte uma tendência a uma resposta positiva, ou seja, no sentido de acolher as demandas judiciais, sobretudo as referentes à educação infantil (matrículas em creches) e educação inclusiva (atendimento especializado a crianças com necessidades especiais, por exemplo). Referida pesquisa aponta também a maior probabilidade de sucesso de demandas individuais em

---

deficiência não sejam excluídas do ensino primário gratuito e compulsório ou do ensino secundário, sob alegação de deficiência;

b) As pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino primário inclusivo, de qualidade e gratuito, e ao ensino secundário, em igualdade de condições com as demais pessoas na comunidade em que vivem;

c) Adaptações razoáveis de acordo com as necessidades individuais sejam providenciadas;

d) As pessoas com deficiência recebam o apoio necessário, no âmbito do sistema educacional geral, com vistas a facilitar sua efetiva educação;

e) Medidas de apoio individualizadas e efetivas sejam adotadas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social, de acordo com a meta de inclusão plena.

3. Os Estados Partes assegurarão às pessoas com deficiência a possibilidade de adquirir as competências práticas e sociais necessárias de modo a facilitar às pessoas com deficiência sua plena e igual participação no sistema de ensino e na vida em comunidade. Para tanto, os Estados Partes tomarão medidas apropriadas, incluindo:

a) Facilitação do aprendizado do braille, escrita alternativa, modos, meios e formatos de comunicação aumentativa e alternativa, e habilidades de orientação e mobilidade, além de facilitação do apoio e aconselhamento de pares;

b) Facilitação do aprendizado da língua de sinais e promoção da identidade lingüística da comunidade surda;

c) Garantia de que a educação de pessoas, em particular crianças cegas, surdocegas e surdas, seja ministrada nas línguas e nos modos e meios de comunicação mais adequados ao indivíduo e em ambientes que favoreçam ao máximo seu desenvolvimento acadêmico e social.

4. A fim de contribuir para o exercício desse direito, os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para empregar professores, inclusive professores com deficiência, habilitados para o ensino da língua de sinais e/ou do braille, e para capacitar profissionais e equipes atuantes em todos os níveis de ensino. Essa capacitação incorporará a conscientização da deficiência e a utilização de modos, meios e formatos apropriados de comunicação aumentativa e alternativa, e técnicas e materiais pedagógicos, como apoios para pessoas com deficiência.

5. Os Estados Partes assegurarão que as pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino superior em geral, treinamento profissional de acordo com sua vocação, educação para adultos e formação continuada, sem discriminação e em igualdade de condições. Para tanto, os Estados Partes assegurarão a provisão de adaptações razoáveis para pessoas com deficiência”.

81 “§ 3º - Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

detrimento de demandas coletivas (ajuizadas, sobretudo, pelo Ministério Público), tidas por genéricas, e que dentre os motivos de negativa do direito requerido figura com maior frequência o argumento da “impossibilidade de interferência do Judiciário no planejamento do ente federativo”, com algumas variações (princípio da separação dos poderes, discricionariedade administrativa etc).

A autora também conclui pela existência de uma maior resistência do Poder Judiciário paulista em discutir medidas administrativas e políticas adotadas pelo Executivo, como, por exemplo, medidas de reorganização da rede escolar ou de construção de novas unidades (SILVEIRA, 2010).

De todo modo, o Supremo Tribunal Federal (STF), a quem cabe a última palavra sobre o sentido e alcance das normais constitucionais, tem clara orientação pela possibilidade de judicialização de políticas públicas. Dentre os precedentes específicos do tema educação, merecem destaque as decisões proferidas nos Ag. Reg. nos Recursos Extraordinários n. 410.715-5/SP e 436.996-6/SP, ambos de relatoria do Ministro Celso de Mello, e que cuidavam da falta de vagas em unidades de educação infantil (creche e pré-escola). Em tais decisões o Supremo Tribunal Federal, analisando o problema da legitimidade constitucional da intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas, assentou que, embora resida primariamente nos Poderes Legislativo e Executivo a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, deve o Juiz, ainda que excepcionalmente, determinar a sua concreta implementação, principalmente nas hipótese de políticas públicas definidas pela própria Constituição, como se dá no caso do direito à educação. A excepcionalidade de intervenção do Poder Judiciário resulta da omissão inconstitucional (violação negativa do texto constitucional) dos órgãos estatais ordinariamente encarregados de implementar a política pública, em risco à eficácia de um direito fundamental<sup>82</sup>. Ou seja, a Suprema Corte brasileira negou que a eficácia do direito à educação esteja sujeita a critérios discricionários, a critérios de conveniência e oportunidade do gestor. Negou também que a cláusula da reserva do possível, ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível, possa ser invocada pelo Estado com o objetivo de desonerá-lo da grave tarefa constitucional de implementar o direito social à educação.

---

82 Em idêntico sentido: Ag.Reg. no RE 594.018-7/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, j. 23.06.09, DJe 07.08.09 e Ag. Reg. no RE com Agravo n. 860.979/DF, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 14.04.15. Tal entendimento foi reafirmado por ocasião do julgamento do Ag. Reg. no RE com Agravo n. 639.337/SP que, indo além, assentou a proibição de retrocesso no campo do direito à educação. Na ocasião, o Ministro Celso de Mello afirmou que “(...) o estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados” (Rel. Min. Celso de Mello, 2ª Turma, julgado em 23.08.11).

Merece também destaque a decisão proferida no RE no 658.491-AgR, verbis:

EMENTA: “Agravo regimental no agravo de instrumento. Acesso à educação. Direito fundamental. Controle judicial. Ato administrativo ilegal. Possibilidade. Precedentes. 1. A educação é direito fundamental do cidadão, assegurada pela Constituição da República, e deve não apenas ser preservada, mas, também, fomentada pelo Poder Público e pela sociedade, configurando a omissão estatal no cumprimento desse mister um comportamento que deve ser repellido pelo Poder Judiciário. 2. O Poder Judiciário pode efetuar o controle judicial dos atos administrativos quando ilegais ou abusivos. 3. Agravo regimental não provido.” (STF, RE no 658.491-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Dias Toffoli, j.em 20/3/12).

Tal decisão está em plena harmonia com o que estabelece o art. 10 do Plano Nacional da educação (Lei n. 13.005/14), segundo o qual “o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução”.

Em suma, o órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, embora de forma cautelosa, vem admitindo a judicialização do direito à educação. Não se trata, bem vistas as decisões, de qualquer tipo de ativismo judicial por parte da Corte Constitucional, mas sim de exigir a implementação de um direito que goza não só de status constitucional como também conta com vasta e minuciosa previsão infraconstitucional, como já visto.

## A questão orçamentária: escassez para quem?

Este último ponto merece destaque, na medida em que um dos óbices mais comuns à implementação dos direitos fundamentais através do Poder Judiciário diz com as questões orçamentárias e seus limites. O próprio Supremo Tribunal Federal, como visto, muito embora seja claramente favorável ao ativismo judicial no campo dos direitos sociais, que deve ser exercido com parcimônia e de forma excepcional, já sinalizou que a concretização dos direitos sociais condiciona-se à existência de disponibilidade financeira do Estado (ADPF n. 45 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 4.5.2004<sup>83</sup>). Fala-se, então, na

83 “Arguição de descumprimento de preceito fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbitrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da reserva do possível. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do mínimo existencial. Viabilidade instrumental da arguição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração)”. Do voto do relator extrai-se a passagem seguinte, específica sobre o problema das disponibilidades financeiras: “(...) os condicionamentos impostos, pela cláusula da ‘reserva do possível’, ao processo de

cláusula da “reserva do possível”, ou seja, na necessidade de considerar o problema dos custos dos direitos.

Na síntese apresentada por Amaral, “o atendimento às pretensões positivas demanda o consumo de recursos materiais que são intrinsecamente escassos”, o que faz surgir um conflito pelo uso de tais recursos e uma necessária decisão sobre tal conflito (AMARAL, 2001, pp. 227-228).

O trabalho de Amaral é influenciado pela pioneira análise de Holmes e Sunstein a propósito dos “custos dos direitos” (HOLMES; SUNSTEIN, 1999, PP. 29-31). Referidos autores questionam, por exemplo, a legitimidade do Judiciário para a tomada de decisões a partir de informações insuficientes sobre os custos dos direitos, inclusive em razão da imunidade dos juízes ao escrutínio eleitoral. Afirmam também que as políticas públicas não devem ser decididas a partir de uma “imaginária hostilidade” entre a arrecadação (o fisco) e as liberdades, sob pena de perecimento das liberdades fundamentais.

A reserva do possível seria, então, um limite à implementação dos direitos sociais através do Poder Judiciário, salvo relativamente ao denominado “mínimo existencial”, isto é, ao núcleo de direitos que, se violados, geram uma situação de indignidade, em afronta ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal). O mínimo existencial seria composto pelos direito à educação, à saúde, à assistência social, ao acesso à justiça, à moradia, ao trabalho, ao salário mínimo, à proteção à maternidade e à infância etc (art. 6º da Constituição Federal) e quanto a eles seria possível a intervenção judicial, mesmo à falta de prévia definição legislativa de seu conteúdo.

Mas mesmo relativamente a tais direitos “mínimos” não é incomum a invocação da cláusula da reserva do possível, sobretudo em momentos de “crise fiscal<sup>84</sup>”. Em razão disso, seria então o caso de indagar: a partir de que parâmetros pode-se, de fato, alegar o problema da escassez “intrínseca” de recursos materiais?

A indagação é pertinente se tivermos em conta que pesquisa divulgada pelo projeto World Wealth and Income Database (WID) mostra que os afortunados que integram o grupo dos mais ricos da população mundial (1%) têm, juntos, 20% da renda mundial,

---

concretização dos direitos de segunda geração – de implantação sempre onerosa –, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. Desnecessário acentuar-se, considerado o encargo governamental de tornar efetiva a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais, que os elementos componentes do mencionado binômio (razoabilidade da pretensão + disponibilidade financeira do Estado) devem configurar-se de modo afirmativo e em situação de cumulativa ocorrência, pois, ausente qualquer desses elementos, descaracterizar-se-á a possibilidade estatal de realização prática de tais direitos”.

84 Como se sabe, a Emenda Constitucional n. 95/16 estabelece teto de gastos da União por vinte anos, alcançando o orçamento da educação. Cuida-se, a nosso juízo, de norma flagrantemente inconstitucional por violação ao princípio da vedação de retrocesso.



enquanto os 50% mais pobres ficam com cerca de 9% dos rendimentos do planeta. A pesquisa também indica que a parcela abocanhada pelos mais pobres está estagnada neste patamar desde 1980 e que entre os mais ricos o rendimento aumentou de 16% do total, em 1980, para 22%, em 2000. No caso do Brasil, a pesquisa destaca a enorme concentração de renda no topo da pirâmide: o 1% mais rico do país tem 28% da renda nacional, acima da média mundial, que é de 22%. Em 2015, a renda média anual dos adultos no Brasil era de R\$ 37 mil, mas entre os 50% mais pobres era de menos de R\$ 9.200<sup>85</sup>.

Na mesma linha, Thomas Piketty, em alentada pesquisa, aponta que entre 1987-2013 o número de bilionários do mundo passou de 140 para 1.400 (o número foi multiplicado por dez), e sua riqueza total, de 300 bilhões para 5.400 bilhões de dólares (um aumento de quase vinte vezes). No mesmo período, as maiores riquezas mundiais cresceram 6-7% ao ano, contra 2,1% ao ano para a riqueza média mundial e 1,4% para a renda média mundial, já descontadas as taxas de inflação em todos os casos (PIKETTY, 2014, pp. 419 e 420).

Além disso, a prioridade orçamentária conferida à proteção e à promoção dos direitos fundamentais é um dado igualmente importante. Num ambiente global dominado pelo neoliberalismo, um discurso hegemônico que impõe suas diretrizes a países desenvolvidos e em desenvolvimento, alguns direitos gozam de maior status na disputa política pela divisão das verbas públicas. Por exemplo, no Orçamento norte-americano do ano de 1996 (o Presidente era o democrata Bill Clinton, que implementou medidas de ajuste fiscal), os gastos com a proteção do direito de propriedade dos americanos (proteção de marcas e patentes, verbas contra desastres e emergências, auxílios agrícolas etc.) superou em mais de três vezes os gastos com educação (HOLMES; SUNSTEIN, 1999).

Se tivermos também em conta que o tratamento tributário concedido a alguns setores produtivos é flagrantemente injusto, a caracterizar um verdadeiro “capitalismo de Estado” em que proliferam as isenções e incentivos fiscais de toda a ordem<sup>86</sup>, em um cenário em que os lucros são privados, mas os riscos são socializados, chegaremos

---

85 Fonte: <https://oglobo.globo.com/economia/no-mundo-1-mais-rico-detem-20-da-renda-brasil-ainda-mais-desigual-22190904>, publicado em 14.12.17 e acessado em 11.04.18.

86 “O governo brasileiro poderia fazer um “pente-fino” nos incentivos fiscais, entre eles o Simples e a Zona Franca de Manaus, eliminar aqueles que não são eficientes e utilizar os recursos para a inovação tecnológica e no apoio aos trabalhadores. É que o sugere o relatório “Emprego e Crescimento: A Agenda da Produtividade”, divulgado nesta quarta-feira, 7, pelo Banco Mundial. Em 2015, o Brasil destinou 4,5% de seu Produto Interno Bruto (PIB) a programas de apoio a empresas, como subsídios e desonerações tributárias. Eles foram criados para tentar compensar a perda de competitividade das empresas brasileiras por causa do chamado Custo Brasil. No entanto, esses programas raramente têm seu retorno mensurado. Eles não têm objetivos predefinidos que permitam analisar seus resultados. Além de caros, os incentivos atuam contra a concorrência, pois protegem empresas já estabelecidas. Com isso, eles dificultam os ganhos de produtividade” (Fonte: Isto É, edição n. 2520 06.04, acessado em 11.04.18).

à conclusão de que o argumento da reserva do possível e da “escassez intrínseca” de recursos não convence.

## Conclusão: a judicialização do direito à educação enquanto estratégia

É chegado o momento de superar o problema da (in)eficácia dos direitos prestacionais sociais (educação, saúde etc.), ineficácia que, de certo modo, foi consagrada, na década de sessenta, pela promulgação de dois pactos internacionais de direitos humanos distintos (o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de um lado, e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de outro), ou seja, pela ideia de que, diferentemente dos denominados direitos de primeira geração (direitos civis e políticos), os de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) gozariam de menor eficácia, seriam direitos de “implementação progressiva<sup>87</sup>” .

Com o advento do Constitucionalismo (Século XVIII), informado pelas máximas do governo pelas leis (direito), e não pelos homens, e pela criação de mecanismos de controle do poder político (separação de poderes, freios e contrapesos etc.), os direitos fundamentais positivados nos textos Constitucionais passam a ser politicamente vinculantes e ostentam eficácia imediata, o que significa que inexistem questões “puramente políticas”, ou seja, assuntos que possam escapar da incidência das normas constitucionais. Derivada da eficácia imediata e vinculante dos direitos fundamentais surge a possibilidade de aplicação direta da Constituição pelos juízes sem a necessidade de intermediação legislativa. Cuidasse, a judicialização, de uma alternativa de implementação de direitos à qual o Brasil não pode ser indiferente, um fenômeno global gestado pela adoção do modelo democrático, pelo princípio da separação de poderes e pela expansão do direito (as gerações ou dimensões de direitos humanos<sup>88</sup>) muito embora a efetividade dos direitos não deva ficar exclusivamente ao arbítrio dos juízes.

---

87 Prevaleceu à época a opinião no sentido da conveniência da elaboração de dois pactos separados, uma vez que os direitos civis e políticos seriam direitos autoaplicáveis, enquanto que os direitos econômicos, sociais e culturais seriam de “implementação progressiva” e, para alguns, meramente programáticos. Estes últimos direitos, além disso, requerem atuações positivas do Estado – e não meras abstenções, como nos direitos civis e políticos –, o que indicaria a maior complexidade de sua implementação, sempre dependente de recursos e de vontade política. Por isso fala-se em um “núcleo essencial mínimo” dos direitos sociais, reserva que não se aplica aos direitos de primeira geração (civis e políticos), implementáveis e exigíveis em seu grau máximo.

88 Além dessas três importantes condições da expansão global dos poderes judiciais, Tate e Vallinder aludem também a lutas políticas travadas por grupos que estão cientes de que a forma judicial de solução de conflitos lhes pode ser interessante e à fraqueza de coalizões incapazes de garantir maiorias governamentais, o que abre espaço à atuação dos juízes. Há também, segundo os autores, hipóteses em que a formulação da política é claramente delegada ao Judiciário, o que se dá relativamente a temas difíceis ou polêmicos (política prisional, aborto etc.) que a política não deseja enfrentar (TATE, C. Neal & VALLINDER, Torbjörn. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York and London: New York University Press, 1995, pp. 27-37).

No caso brasileiro parece-nos também que as contenções criadas à atuação do Poder Judiciário durante o período de ditadura militar nos ajudam a entender o movimento contrário, de expansão do papel dos juízes, promovido pela Carta Política de 1988. De fato, principalmente por ocasião da promulgação do AI-5, o mais brutal de todos os atos institucionais promulgados pelo regime militar, o Executivo viu-se extraordinariamente reforçado pelas possibilidades de fechar o Congresso Nacional e os legislativos estaduais e municipais (art. 2º); de cassar mandatos eleitorais no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo em todos os níveis (União, Estados e Municípios – art. 4º); de suspender os direitos políticos de qualquer cidadão por até dez anos (arts. 4º e 5º); de demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade servidores públicos (art. 6º); de demitir e remover juízes e de suspender as garantias de inamovibilidade, vitaliciedade e estabilidade<sup>89</sup> etc. Além disso, foi suspensa a garantia do habeas corpus em todos os casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular (art. 10) e ao Judiciário foi vedada a apreciação de recursos manejados por acusados com base no AI-5 (art. 11). Fechava-se assim o cerco “jurídico” à resistência, que em diversas ocasiões, mesmo acuada, lançou mão de instrumentos legais ainda existentes, sobretudo do habeas corpus, em favor de suas lideranças<sup>90</sup>. Diante de tal cenário e da premente necessidade de sua superação, parece-nos natural que a Constituição cidadã tenha reforçado e expandido os poderes dos Juízes.

Especificamente quanto ao direito à educação, como analisado, há um generoso tratamento de tal direito social por nossa Carta Política, seguido de intensa e minuciosa produção legislativa infraconstitucional, já a partir da década de noventa, o que apenas reforça o seu caráter vinculante e afasta o argumento, contrário à judicialização, de invasão da jurisdição sobre a atividade legislativa. Também por conta disso, a atuação judicial, no mais das vezes, se restringirá ao controle de legalidade da atuação do gestor, sem que seja necessário ingressar em assuntos genuinamente discricionários, os quais, no campo da educação, são bastante restritos.

Nesse novo momento do direito constitucional e das relações entre os Poderes, é natural que o Juiz passe a ter um papel mais ativo, o que ganha força nas hipóteses em que o gestor público viola a Constituição, a qual investe o Poder Judiciário de diversas ferramentas processuais de controle da Administração Pública. Some-se a isso a significativa ampliação do acesso à justiça promovida pela Carta de 1988, seja através da garantia da assistência jurídica integral e gratuita aos pobres (art. 5º, LXXIV, CF), seja por

<sup>89</sup> Evandro Lins e Silva, Hermes Lima e Vítor Nunes Leal, ministros do STF que resistiam à ditadura, perderam os seus cargos por força do AI-5.

<sup>90</sup> O penúltimo “considerando” do AI-5 é bastante claro nesse sentido: “CONSIDERANDO, no entanto, que atos nitidamente subversivos, oriundos dos mais distintos setores políticos e culturais, comprovam que os instrumentos jurídicos, que a Revolução vitoriosa outorgou à Nação para sua defesa, desenvolvimento e bem-estar de seu povo, estão servindo de meios para combatê-la e destruí-la”.

intermédio do aperfeiçoamento do sistema de proteção dos direitos transindividuais (ação civil pública, fortalecimento do Ministério Público e da Defensoria Pública na tutela judicial de tais direitos etc.).

De qualquer modo, muito embora a judicialização do direito à educação encontre respaldo na Constituição brasileira, não são desprezíveis as críticas que apontam que o pendor judicialista do constitucionalismo contemporâneo pode ser antidemocrático, isto é, a existência de uma “judiciocracia” que bloqueia a atuação do legislativo e confere exclusividade de interpretação constitucional ao Judiciário pode gerar danos à autonomia pública do cidadão (cidadania passiva) (SARMENTO, 2009). Até porque, nada assegura que o Judiciário seja o melhor garantidor dos direitos fundamentais, em razão de seu claro perfil elitista e muitas vezes conservador<sup>91</sup>.

Há também enormes riscos de que a intervenção judicial acarrete desarranjos nas políticas públicas, como se dá, por exemplo, através do excessivo manejo de ações individuais em busca de vagas em creches, o que gera a inobservância de filas de espera, “furadas” pelas ordens judiciais. Por isso devem ser priorizadas as decisões em ações coletivas, as quais, por sua maior abrangência, tendem a melhor articular a implementação da política educacional.

Além disso, a expressão “judicialização” não dá conta da crescente atuação extrajudicial das instituições encarregadas de cobrar dos gestores a efetivação dos direitos sociais (Ministério Público, Defensoria etc.), em razão, sobretudo, da morosidade do Poder Judiciário e de sua vocação para atuar, precipuamente, em demandas de caráter patrimonial do tipo binário (Caio versus Tício). De fato, a heterocomposição não é o único – nem o melhor – caminho para a solução dos conflitos.

É certo que a crescente aproximação entre direito e moral através da consagração constitucional de princípios jurídicos nos induz a responder a pergunta acima formulada (a judicialização é boa ou ruim?) também em termos morais ou mesmo a partir de conceitos abstratos já bastante desgastados (o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da separação de poderes etc.), o que nos parece insuficiente dada a clara conexão entre direito e política, que não desaparece no momento em que um tema é positivado no texto constitucional.

Com Foucault aprendemos que o poder não é unitário e não se exaure na figura do Estado – muito ao contrário, ele atravessa e circula as relações dos homens em vários

91 Pesquisas do Conselho Nacional de Justiça (Censo do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2014) e da Associação dos Magistrados do Brasil (Fonte: <http://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2017/07/Suplemento167.pdf>, acessado em 20.04.18) apontam que a magistratura brasileira é formada, preponderantemente, por homens brancos (o número de negros e amarelos na magistratura é muito pequeno) que defendem posições bastante conservadoras em temas polêmicos (por exemplo, 48,1% dos juízes se manifestaram favoravelmente à diminuição da idade penal e 49,6% foram contrários [29,2% foram “totalmente a favor” e 27,4% foram “totalmente contra”]).

níveis (famílias, instituições sociais etc). Além disso, é necessário não tomar o poder como algo que se possa dividir entre os que o possuem e os que não o possuem, do que decorre considerar o poder como algo que circula e em cuja rede “os indivíduos não só circulam, mas estão sempre em posição de exercer este poder e de sofrer sua ação; nunca são o alvo inerte ou consentido do poder, são sempre centros de transmissão” (FOUCAULT, 2008, p. 183).

É dizer, às relações de poder que privam o gozo de direitos, por ação ou por omissão estatais, devem corresponder estratégias de luta, que também mobilizam o direito (diversamente do que pensava Marx, o direito não é um mero epifenômeno da economia) e a provocação do Poder Judiciário, ou seja, é necessário pensar estratégias enquanto soluções capazes de efetivar e ampliar o campo dos direitos, que possuem uma história social no mais das vezes conflituosa, ou seja, não brotam naturalmente dos textos constitucionais nem tampouco das convicções morais dos juízes. Afinal, “o direito não é nem a verdade nem o álibi do poder, ele é um instrumento ao mesmo tempo complexo e parcial do poder” (FOUCAULT, 2006, p. 247), um poder que não se esgota no Estado<sup>92</sup>.

A escolha da melhor estratégia pode, naturalmente, apostar exclusivamente na arena política e nas potencialidades da representação, mas pode também lançar mão das ferramentas jurídicas, as quais, inclusive, cada vez mais se abrem ao controle social, por exemplo, através de audiências públicas promovidas pelo próprio Poder Judiciário e também através da colaboração de especialistas que possam enriquecer os debates sobre questões controvertidas e de grande impacto social<sup>93</sup>.

Para tanto, a escolha da melhor estratégia deve levar em conta, por exemplo, a porosidade, ou não, do legislativo e do gestor locais; o estágio de organização dos movimentos sociais e sua capacidade de pressão política; a abertura, ou não, do sistema de justiça (Judiciário, Ministério Público, Defensoria etc.); o esgotamento das vias extrajudiciais de negociação etc., o que está a apontar que o problema da judicialização da educação pode receber uma outra abordagem, a partir do prisma de sua utilidade (a judicialização é útil ou não?), o que desaconselha a formulação de respostas apriorísticas, tão ao gosto dos juristas.

---

92 Os discursos nem são submetidos de uma vez por todas ao poder, nem opostos a ele, são elementos ou blocos táticos no campo das correlações de força (FOUCAULT, 1988, pp. 96-97).

93 Tratando do chamado “incidente de resolução de demandas repetitivas”, o § 1º do art. 983 do atual Código de Processo Civil estabelece que “para instruir o incidente, o relator poderá designar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e conhecimento na matéria”. Já o art. 138 do novo Código admite a figura do denominado *amicus curiae* (“Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação”).

## Referência Bibliográfica:

- AMARAL, Gustavo. Direito, Escassez & Escolha. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. Coimbra: Almedina, 1987.
- BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. Disponível em [https://www.direitofranca.br/direitonovo/FKCEimagens/file/ArtigoBarroso\\_para\\_Selecao.pdf](https://www.direitofranca.br/direitonovo/FKCEimagens/file/ArtigoBarroso_para_Selecao.pdf). Acessado em 20.03.18.
- BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- FOUCAULT, Michel. História da Sexualidade I: A Vontade de Saber. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque et al. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Ditos e Escritos, Vol. IV (Estratégia poder-saber). Tradução de Vera Lúcia Avellar Ribeiro. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.
- \_\_\_\_\_. Microfísica do Poder. 25ª Edição. Tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2008.
- HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes. New York: Norton & Company, Inc, 1999.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para Agir. 5ª ed. São Paulo: RT, 2000.
- ORTEGATI, Cassio. Sociedade de Massa. In Dicionário de Política. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (org.), tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Monaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cascais e Renzo Dini. 12ª edição. Brasília: UnB, 2004.
- PIKETTY, Thomas. O Capital no Século XXI. Tradução de Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- POZZOLO, Susanna. Um constitucionalismo ambíguo. In: Neoconstitucionalismo(s). 2ª Edição. Madri: Editorial Trotta, 2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas. Porto: Edições Afrontamento, 1996.
- SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009;
- SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. O Direito à Educação de Crianças e Adolescentes: Análise da Atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008). Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2010.



**MPRJ**

MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



Universidade  
Federal  
Fluminense