



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**JULIANA KELLY TARGINO DE VASCONCELOS**

# **A RESPONSABILIDADE DO ESTADO EM EDUCAR**

CAMPINA GRANDE – PB  
2011

**JULIANA KELLY TARGINO DE VASCONCELOS**

# **A RESPONSABILIDADE DO ESTADO EM EDUCAR**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Direito da  
Universidade Estadual da Paraíba – UEPB,  
como requisito para a obtenção do título de  
Bacharelado em Direito.

Orientador: Prof<sup>a</sup> Esp. Fábio José de Oliveira Araújo

CAMPINA GRANDE – PB  
2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

V331r Vasconcelos, Juliana Kelly Targino de.  
A responsabilidade do Estado em educar [manuscrito] /  
Juliana Kelly Targino de Vasconcelos.– 2011.  
74 f.

Digitado.  
Trabalho Acadêmico Orientado (Graduação em Direito)  
– Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências  
Jurídicas, 2011.  
“Orientação: Prof. Esp. Fábio José de Oliveira Araújo,  
Departamento de Direito”.

1. Direito educacional. 2. Constituição Federal de 1988.  
3. Educação. I. Título.

21. ed. CDD 344.08

**JULIANA KELLY TARGINO DE VASCONCELOS**

**A RESPONSABILIDADE DO ESTADO EM EDUCAR**

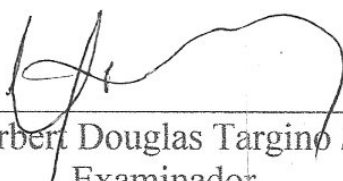
Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Direito da  
Universidade Estadual da Paraíba –  
UEPB, como requisito para a  
obtenção do título de Bacharelado  
em Direito

Aprovada em 17/06/2011.



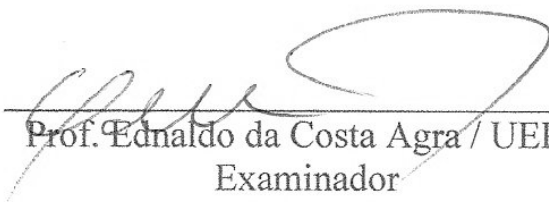
---

Prof. Esp. Fábio José de Oliveira Araújo / UEPB  
Orientador



---

Prof. Herbert Douglas Targino / UEPB  
Examinador



---

Prof. Ednaldo da Costa Agra / UEPB  
Examinador

Dedico este trabalho ao maior dos mestres, pois

*“Tudo é do Pai, toda honra e toda Glória  
é Dele a Vitória, alcançada em minha vida”.*

Aos meus primeiros educadores:

meus pais Targino e Carminha

E ao amor maior com o qual fui agraciada:

meu esposo, Tiago.

## AGRADECIMENTOS

Ao mestre dos mestres, Jesus. Comigo em cada passo da minha vida, me ensinou que “tudo que eu pedir Ele fará” e, tentando ser digna de suas promessas, me agradeceu também com a conclusão deste curso.

Ao meu pai, João Targino Alves, que me ensinou que o caráter e a honestidade são, junto com a educação, os bens mais valiosos que o homem carrega em si.

À minha mãe Maria Carmo dos Santos Targino, que como mãe me ensinou o que é amor incondicional e como profissional do Direito ensinou-me que não é com Poder que se faz a Justiça, mas com valores que não aprendemos nas cadeiras da universidade: humildade, verdade, honestidade.

Ao meu irmão João Paulo que me ensina que a vida é uma batalha que vencemos todo dia.

À minha querida Dalva, mãe substituta, que com muito carinho cuida de todos nós.

À minha avó Daluz, que me ensinou que a vida é realmente um presente que ganhamos todos os dias, na infância sempre deu asas aos meus sonhos, na juventude compartilhei minhas vitórias e hoje, do céu manda-me luz.

Aos meus pais em Cristo Jocélio e Dora, que me ensinaram o amor de pais e filhos está além dos laços de sangue.

Ao meu orientador, professor Fábio José, exemplo de jurista e educador, minha homenagem sincera pelos grandes ensinamentos de vida. Ao professor Herbert Targino, que contribuiu de forma solene para a construção deste trabalho. Ao professor Valfredo Aguiar, antes, colega de escola, hoje peça de fundamental importância para o enriquecimento desde trabalho.

Aos colegas e amigos da Procuradoria Federal da Universidade Federal de Campina Grande, Dr. Robertson de Castro Passos, Dr. Alcides Gouveia, Michelle e Joseando, que me ensinaram muito mais do que a prática jurídica.

Aos meus colegas de curso com os quais compartilhei os anseios e as alegrias de aprender Direito.

Aos meus amigos Ana Karla, Catarina, Karen e Rodolfo que durante esses cinco anos de curso me ensinaram que além das Leis e Normas está a amizade que transpõem o tempo.

À minha família EJC, amigos, irmãos e pais, em especial meus jovens (Círculo Laranja Vida Nova) que me ensinam que os verdadeiros laços de fraternidade são construídos em Deus, tornando-os indissolúveis.

À minha amiga, Juliana Nascimento Rodrigues, que me ensinou o valor de uma verdadeira amizade e persegue comigo o sonho da Educação.

Ao amor da minha vida inteira, Tiago Vasconcelos, meu colega, amigo, namorado, noivo e esposo. No seio da educação Deus nos reservou mais do que uma pós-graduação, nos revelou um ao outro desde o primeiro instante, e hoje, juntos conquistamos todos os nossos sonhos. À você, meu anjo, que me ensina todos os dias.

Por fim, agradeço aos que foram verdadeiros Educadores, ao longo da minha trajetória educacional, desde a escola até a Universidade, em meu coração carrego os maiores ensinamentos e lições que recebi de cada um.

*“Põe tua Confiança em Deus e Ele te salvará ;  
Orienta bem o teu caminho e espera Nele.” Eclo 2,6.*



## RESUMO

Este trabalho está voltado para a discussão da responsabilidade estatal em promover uma educação pública e de qualidade para todos, em conformidade com o que dispõe a Constituição Federal de 1988. Mas antes de ser dever do Estado a educação já é intrínseca à sociedade humana e surgiu no mesmo processo que originou o homem. Nas primeiras formas de sociedade a educação acontece ao passo que o homem se apropria da natureza e dos seus recursos, o homem se educava e educava as novas gerações. Nas sociedades antigas, escravista e feudal, passa a existir uma classe inativa, que vive do trabalho alheio: a nobreza. Para preencher o tempo livre dos grupos dominantes de modo digno é que se desenvolve um tipo de educação diferenciada. É nesse contexto que surge a palavra “escola” do grego *lazer*, ócio. Dessa forma nasce a educação sistemática, que acontece dentro de instituições específicas voltada para a minoria, a elite. Com o advento da sociedade moderna a cidade e a indústria predominavam sobre o campo e sobre a agricultura, a esse processo fazia-se cogente a generalização da escola. Esse fenômeno de escolarização universal surge após os movimentos políticos do século XX. No Brasil, a educação pública religiosa promovida pelos jesuítas e com subsídios da Coroa Portuguesa, permaneceu até século XVIII, quando em 1759, os jesuítas foram expulsos pelo Marquês de Pombal, primeiro-ministro português que por meio da “reforma pombalina” trouxe ao Brasil a primeira forma de “educação pública estatal.” A educação ao longo das Constituições Federais esteve presente direta ou indiretamente, sendo por vezes suplantada. Com a redemocratização do país e a Constituição de 1988 ela é concebida nos moldes atuais, cuja responsabilidade do Estado é dividida com a família e a sociedade. A atual carta magna ensejou a criação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Com base nos dispositivos concernentes à educação nos propomos a refletir criticamente acerca da responsabilidade do Estado em educar, no que tange ao financiamento educacional e as medidas socioeducativas propostas pelo ECA enquanto procedimento educativo. Por meio de pesquisa bibliográfica, evidenciamos a importância da aplicabilidade jurídica na educação no sentido de alcançar uma educação de qualidade para todos.

**Palavras-chave:** Educação; Responsabilidade do Estado; Constituição Federal de 1988.

## ABSTRACT

This work is devoted to discussing the state's responsibility to promote public education and quality education for all in accordance with the disposal of the Federal Constitution of 1988. But before the State's duty to education is intrinsic to human society and emerged through the same process that led to the man. In the earliest forms of society education takes place while the man appropriates nature and its resources, man is educated and educates future generations. In ancient societies, slave, feudal, there is now an idle class that lives off the labor of others: the nobility. To fill the free time of the dominant groups in a dignified manner that develops is a kind of differentiated education. It is in this context that the word "school" of Greek leisure, idleness. Thus was born the systematic education that occurs within specific institutions facing the minority, the elite. With the advent of modern society and industry dominated the city over the countryside and on agriculture, this process was made cogent generalization of the school. This phenomenon of universal schooling comes after the political movements of the twentieth century. In Brazil, public education and religion promoted by the Jesuits with subsidies from the Portuguese Crown, remained until the eighteenth century when in 1759 the Jesuits were expelled by the Marquis of Pombal, Portuguese prime minister who through "reform of Pombal" brought to Brazil the first form of "state public education." Education over the federal constitutions was present directly or indirectly, and sometimes overwhelmed. With the democratization of the country and the Constitution of 1988 it is conceived in the current pattern, the State whose responsibility is shared with the family and society. The current charter led to the creation of the new Law of Directives and Bases of National Education and the creation of the Child and Adolescent. Based on the provisions relating to education we intend to critically reflect on the responsibility of the state in educating, in regard to educational funding and educational measures proposed by the ECA as educational procedure. Through literature review, we noted the importance of legal applicability in education to achieve a quality education for all.

**Keywords:** Education, State Responsibility, the 1988 Federal Constitution.

## LISTA DE ABREVIATURAS

CF	Constituição Federal
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MP	Ministério Público

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>12</b>
<b>Capítulo I – O dever de Educar: Estado, família e sociedade.....</b>	<b>16</b>
1.1 A educação como Dever do Estado.....	18
1.2 A educação como Dever da Família.....	22
1.3 A educação como Dever da Sociedade.....	23
<b>Capítulo II - A Constitucionalidade da Educação Brasileira e a LDB.....</b>	<b>26</b>
2.1 A educação nas Constituições de 1824 a 1969.....	26
2.2 A educação na Constituição de 1988.....	31
2.3 A educação na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.....	35
<b>Capítulo III - O financiamento da educação brasileira.....</b>	<b>38</b>
3.1 Percurso histórico-legislativo do financiamento à educação.....	38
3.2 A responsabilidade dos poderes públicos no financiamento do ensino.....	44
3.3 A importância da Educação para o desenvolvimento do Estado.....	53
<b>Capítulo IV – A educação por meio das medidas socioeducativas.....</b>	<b>56</b>
4.1 A educação no Estatuto da Criança e do Adolescente.....	56
4.2. Atos Infracionais e medidas socioeducativas: a educação judiciária.....	60
4.3 Os Instrumentos de tutela à educação.....	65
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>68</b>
<b>Referências.....</b>	<b>72</b>

## INTRODUÇÃO

A educação antes de ser um dever do Estado e direito de todos, é inerente ao ser humano e acontecia de maneira assistemática, considerada interesse privado, a tarefa de educar era, portanto privilégio de poucos. A obrigação do Estado para com a educação surge com a Revolução Francesa e passa a ser garantida pelo poder público, sendo a omissão deste passível de sanções judiciais.

Na sociedade moderna a principal forma de educação passa a ser o ensino oferecido pelo Estado. A partir de então, a educação é considerada um direito de todos os cidadãos.

No Brasil, até o século XVIII predominava a educação com caráter religioso, conduzida pelos jesuítas. Com as reformas pombalinas a educação torna-se pública e Estatal. Durante o período colonial o incentivo à educação era escasso e esta realidade perpetuou-se até a proclamação da República, só com a Constituição de 1934 é que aparecem as primeiras vinculações e os fundos de educação com força normativa legal.

Ao longo das Constituições a educação foi sempre um tema presente direta ou indiretamente, mas é com a Constituição Federal de 1988 que a educação é concebida nos moldes atuais. Com o advento da referida Carta Magna, a LDB de 1971 ganha um novo texto, mas só em 1996 é aprovada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Antes disso, em 1990, acompanhando as transformações político-sociais e com o intuito de garantir os direitos e deveres da criança e do adolescente, nasce o Estatuto da Criança e do Adolescente, ele praticamente repete os dispositivos da Constituição Federal relativos à educação, tendo em vista que os mesmos se encontram em plena sintonia com a Doutrina da Proteção Integral.

As questões relativas à problemática da educação nacional sempre me interessaram, e no curso de Direito pude me aproximar das legislações referentes à educação sob uma perspectiva jurídica, pois enquanto aluna do curso de Pedagogia, nesta mesma instituição de ensino superior, as legislações tiveram um caráter informativo, ao passo que nos detínhamos a discutir questões referentes à política e a gestão educacional.

Ao sair do Ensino Médio iniciei o curso de Pedagogia na UEPB e imaginava que estava me preparando para ser educadora, ou atuar nas áreas a que o curso se destina quando forma também supervisores e orientadores educacionais: escolas, hospitais, empresas, forças armadas, bancos etc. Contudo, durante o curso convivi com realidades educacionais alarmantes que até então me pareciam distantes.

Foi-nos proposto que deveríamos ser mais que professores, deveríamos ser educadores. Segundo Rubem Alves, o educador é aquele que realiza seu trabalho com objetivo de mudar a sociedade, pois possui ideologia, valoriza o mundo da interioridade, das paixões, das esperanças e dos horizontes utópicos. Isso eu trazia em mim, como todo jovem.

Mas toda a teoria pertinente ao curso acerca do papel da escola e do professor, da Didática, do Currículo, da Organização e Gestão da escola, dos fundamentos e métodos das diversas disciplinas, nada disso me ensinou a lidar com o verdadeiro processo educativo. Como proceder com um aluno que não aprende e que não se comporta em sala de aula? Na verdade é porque esse aluno só está na escola pela merenda. Uma professora do curso nos contou que certa vez percebeu que dois irmãos nunca estavam juntos no mesmo dia de aula, um dia era um, no outro dia o outro, foi então perguntar o porquê das faltas: “É porque lá em casa tia, só tem essa sandália.” Obviamente a professora os presenteou com dois novos pares de sandálias. Em outra ocasião percebeu que uma criança sempre chegava com os dedos das mãos machucadas, preocupada que estivesse acontecendo alguma violência contra sua aluna, foi saber o que acontecera: “Ah tia, é que lá na minha casa tem muito rato, aí de noite eles mordem os dedos da gente, meu pé tem também...”

Nada, ou muito pouco do que aprendi na academia me serviram para lidar com essas situações, elas não acontecem em 100% das escolas públicas de nossa cidade, ou do país, mas enquanto acontecer em uma (01) escola é um grande problema. Foi então, com a prática pedagógica, que percebi que os problemas na escola eram muito mais problemas fora da escola: a pobreza, a violência, o abandono, e tantos outros fatores que afetavam diretamente a vida das crianças. Como elas podiam então entrar na escola motivadas em aprender, se elas não tinham nenhuma estrutura física ou psicológica?

Percebi, principalmente, que a educação é feita muito mais pelo Estado, que era mais um dever e uma responsabilidade Estatal do que da família ou da escola em si.

Que como educadores pouco poderíamos fazer com um quadro e um giz. E que com tão pouca remuneração não era possível dar a cada aluno o que lhe faltava.

Essa concepção se consolidou quando iniciei o curso de Direito e com o passar dos anos, entendi que as leis são importantes, pois tudo começa a partir delas, mas que a lei pode ser letra morta se não houver por parte da família e da sociedade uma vigilância e cobrança ao Estado em prol de fazer valer os direitos das crianças e adolescentes no que concerne à educação.

Ante o exposto é que me propus a refletir sobre a responsabilidade do Estado perante o ensino público, este trabalho tem como precípua escopo refletir criticamente acerca da responsabilidade do Estado perante o ensino público no que concerne a garantia Constitucional do direito à Educação. E aliado a isso buscaremos identificar em qual contexto sociopolítico a educação se constitui um dever do Estado; Verificar como a Educação foi tratada ao longo das Constituições Federais Brasileiras e como ela se estabelece perante a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; Apontar quais as formas de financiamento da educação por parte das esferas públicas nacionais; Compreender de que maneira o ECA corrobora com a educação e de que modo as medidas socioeducativas podem educar.

A construção desse trabalho dar-se-á através da pesquisa bibliográfica e da análise de conteúdo. Com a pesquisa bibliográfica propendemos à elaboração da “plataforma teórica do estudo” (MARTINS e THEÓPHILO, 2007, p. 54) Ainda conforme Martins e Theóphilo (2007, p. 54) a pesquisa bibliográfica é uma “estratégia de pesquisa necessária para a condução de qualquer pesquisa científica”.

Para o embasamento bibliográfico de nosso estudo temos como obras de referência livros e artigos que abordam amplamente o assunto que nos propomos a analisar, autores como: Dermeval Saviani, Sofia Lerche Vieira, José de Farias Tavares, Gilmar Guedes, José Fortunati, dentre outros, corroboram para a construção teórica de nosso trabalho por meio dos estudos anteriormente executados. Igualmente, encontramos na análise de conteúdo outra fonte imprescindível para a elaboração desse trabalho. Ainda segundo os mesmos autores um dos principais usos da análise de conteúdo é “desvendar as ideologias dos dispositivos legais.” (p. 96) Nossa pesquisa contemplou legislações como a Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases

da Educação Nacional (Lei 9.394/96) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) quando nos propomos a analisar os artigos concernentes à educação. Este tipo de metodologia aplica-se ao nosso estudo porque “a análise de Conteúdo presta-se tanto aos fins exploratórios, ou seja, de descoberta, quanto aos de verificação, confirmando, ou não proposições e evidências” (MARTINS e THEÓPHILO, 2007, p. 96)

O trabalho está dividido em quatro capítulos, no primeiro “O dever de Educar: Estado, família e sociedade” apresentamos como a educação passa a ser um dever do Estado, com a colaboração da família e da sociedade. No segundo capítulo “A Constitucionalidade da Educação Brasileira e a LDB” fazemos um percurso histórico ao longo das Constituições Brasileiras verificando como a educação foi tratada até a atual Carta Magna de 88 e como está estabelecida por meio da LDB. No terceiro capítulo “O financiamento da educação brasileira” demonstraremos como os recursos para a educação foram estabelecidos durante a história política brasileira até serem instituídos como são hoje. No quarto capítulo “A educação por meio das medidas socioeducativas”, apresentamos a educação sob a perspectiva do Estatuto da Criança e do adolescente, e sua face nas medidas socioeducativas.

Por fim, nossas Considerações Finais, apresentamos nossos apontamentos conclusivos acerca da importância do Estado assumir seu papel perante a educação no intuito de transformar a sociedade por meio da formação integral do ser humano.



## Capítulo I

### 1. A educação como dever do Estado, da família e da sociedade

Antes de entendermos a educação como dever do Estado, é preciso compreender em que contexto sociopolítico ela se desenvolve. A educação antes de ser dever do Estado já é intrínseca à sociedade humana e surgiu no mesmo processo que originou o homem, nesse sentido, desde os primórdios o homem vive em sociedade e desenvolve-se mediante a educação.

Nas primeiras formas de sociedade a educação acontece ao passo que o homem se apropria da natureza e dos seus recursos. O processo de apropriação coletiva do homem, dos meios de produção os conduz a educar-se e educar as novas gerações para o modo de vida primitivo no qual se encontram.

Nas sociedades antigas, escravista e feudal, cuja apropriação privada da terra era o principal meio de produção, passa a existir uma classe inativa, que vivendo do trabalho alheio torna-se ociosa: a nobreza (senhores feudais). Para preencher o tempo livre dos grupos dominantes de modo digno é que se desenvolve um tipo de educação diferenciada. É nesse contexto que surge a palavra “escola” do grego *lazer*, ócio, tempo livre. E a ocupação do homem que dispõe de *lazer*: estudo.

Dessa forma nasce a educação sistemática, que acontece dentro de instituições específicas voltada para a minoria, a elite. Essa educação estava centrada nos exercícios físicos, na música, na arte da palavra e nas atividades intelectuais. “A escola representa a instituição que a humanidade criou para socializar o saber sistematizado” (PENIN & VIEIRA, 2001, p. 17 *apud* VIEIRA, 2002, p. 14) Enquanto isso, a maioria, ou seja, aos que garantiam a produção da existência de si mesmos assim como de seus senhores por meio de seu trabalho na terra, continuavam a ser educados de modo assistemático, pela experiência de vida centrada no trabalho. Nesse sentido a educação que acontecia na escola era uma forma subsidiária de não-trabalho que se contrapunha ao modo de educação generalizada, determinada pelo trabalho.

É na sociedade moderna que o quadro acima começa a ganhar novos contornos. No modo de produção capitalista, a classe dominante era a burguesia. Ao contrário da nobreza da Idade Média, a burguesia não era uma classe ociosa. Na verdade, era uma classe empreendedora, empenhada em revolucionar constantemente as relações de produção, e como consequência, toda a sociedade. A burguesia pode-se dizer, seria uma elite empreendedora, detentora da propriedade privada dos meios de produção, das condições e dos instrumentos de trabalho transformados em capital, alcançada pela expropriação dos produtores.

Na sociedade moderna a cidade e a indústria predominavam sobre o campo e sobre a agricultura, a esse processo fazia-se cogente a generalização da escola. Segundo Saviani (1998) Não é por acaso que a burguesia trouxe consigo a bandeira da escolarização universal e obrigatória, na tentativa de reverter uma realidade da educação que a história tem demonstrado:

que a preocupação com a educação das camadas privilegiadas da população já esteve presente nas primeiras formas de escolarização, tanto em Roma, como na Grécia antiga. (...) Como na Antiguidade, a educação atingia apenas uma minoria da população. (VIEIRA, 2002, p.14)

O domínio da linguagem escrita passa a ser necessário para que se possa participar efetivamente da vida da cidade, isto porque em uma sociedade urbana cuja base é a indústria, as normas que regem as relações humanas transpõem o direito natural, e é necessário codificá-las no chamado “direito positivo” que, diante do seu caráter formal e convencional precisava ser expresso em termos escritos.

Assim, para que a burguesia pudesse participar inteiramente da vida da cidade, atuando como cidadãos, que tinham poder de decisões, era necessário o acesso na cultura letrada, da mesma forma para o trabalhador, para que pudesse ser um trabalhador produtivo. “E sendo esse um processo formalizado, sistemático, a escola é a instituição que propicia de forma sistemática o acesso à cultura letrada reclamado pelos membros da sociedade moderna.” (SAVIANI, 1998, p. 03) Esse fenômeno de escolarização universal surge após os movimentos políticos do século XX, como a Revolução Industrial, cuja burguesia é fruto. Nesse sentido, diz-nos Vieira:

Com os movimentos da Revolução Francesa e da Independência dos Estados Unidos, há cerca de 200 anos, passa a se

perseguir o ideal de uma escola a qual tivessem acesso não apenas os filhos das elites como também das massas trabalhadoras. Esses movimentos configuram-se como rupturas em relação às formas de organização social anteriores, marcando importantes avanços na luta pela democracia. Talvez tenha sido a partir de então que se passou a perseguir o ideal de uma educação para todos. (2002, p. 15)

Nessa perspectiva, a educação escolarizada passa a ser a principal forma de educação enquanto que a educação difusa e assistemática, apesar de não deixar de existir, perde grande valor e passa a ter seus ensinamentos comparados à forma escolarizada, pois, a educação escolar representa a forma mais desenvolvida e avançada em relação à educação extra-escolar, já que é a partir do mais desenvolvido que se compreende o menos desenvolvido, para Saviani “na sociedade moderna, não é possível compreender a educação sem a escola, mas é possível compreender a escola sem a educação” (1998, p. 03)

É, então, no seio da sociedade moderna que a educação passa a ser, de modo geral, uma questão de interesse público devendo ser, portanto, administrada pelos órgãos públicos, isto é, pelo Estado o qual é convocado a provê-la por meio da abertura e manutenção das escolas.

### **1.1 A educação como Dever do Estado**

As origens da instrução pública nos séculos XVI e XVII estão situadas por Luzuriaga (1959 *apud* SAVIANI, 1998) naquilo que ele chama de “educação pública religiosa”. De fato, nessa época os representantes da reforma Protestante convocavam os governantes a através da abertura de escolas difundirem a educação elementar.

Já a “escola pública estatal” surge no século XVIII, marcado pelas idéias iluministas. Sob a influência dessa corrente há uma luta da elite política contra as idéias religiosas, fazendo com que uma visão laica do mundo predomine. O final do século XVIII é marcado pela Revolução Francesa, cujas idéias de liberdade, igualdade e fraternidade conduzem a idéia da escola pública universal, gratuita, obrigatória e leiga estabelecendo-se definitivamente o dever do Estado com relação à Educação.

É no século XIX que se consolidam ou mesmo, se instituem os Estados Nacionais, por isso, segundo o mesmo autor, este é o século da “educação pública nacional” onde a problemática em torno dos sistemas nacionais de educação começa a se efetivar. Por fim, o século XX é considerado por Luzuriaga (*ibidem*) o século do

estabelecimento da “educação pública democrática”. Verdadeiramente, é neste século que se procura democratizar a educação, seja de forma quantitativa através da generalização e ampliação da escola de ensino fundamental, seja de forma qualitativa através da propagação dos movimentos de renovação pedagógica.

É no início do século XVI que o Brasil passa a integrar a história mundial adentrando a chamada “Civilização Ocidental”, período que coincide com o surgimento e desenvolvimento da educação pública.

Foi nas origens da nossa colonização que se deram as relações entre Estado e Educação no Brasil. Sob o comando do Padre Manoel da Nóbrega os primeiros jesuítas chegaram a Colônia em 1549 para cumprir a missão delegada pelo então Rei de Portugal, D. João III, que estabeleceu, nos “Regimentos”, o que poderia ser considerado a primeira política educacional brasileira. Assim teve início o “plano de ensino Nóbrega” que se dirigia tanto aos filhos dos indígenas quanto aos filhos dos colonos portugueses.

Contudo, este plano foi logo substituído pelo plano geral dos jesuítas, a “Ratum Studiorum”, que privilegiava a formação das elites baseada nos saberes das chamadas “humanidades” lecionadas nos colégios e seminários criados nos primeiros povoados. Essa era então a versão brasileira da “educação pública religiosa” assim caracterizada porque o ensino jesuíta recebia incentivo e subsídio da coroa portuguesa.

Em 1759 com a chegada do primeiro-ministro do Rei de Portugal D. José I, o Marquês de Pombal, por divergências de idéias, expulsou do Brasil os jesuítas, que até então dominavam o sistema educacional do país. Influenciado pelas idéias Iluministas, Pombal desejava colocar Portugal em um patamar à altura do século XVIII com reformas modernizadoras para a educação e implantou as “reformas pombalinas da instrução pública”.

É por meio das reformas pombalinas que surge a nova versão da “educação pública estatal”. Com base nas idéias laicas inspiradas no Iluminismo, as idéias para a educação instituídas por Pombal são contrárias ao que então predominava no Brasil: as idéias religiosas jesuíticas, e assim se constitui a prerrogativa do Estado em matéria de ensino.

O fechamento dos colégios jesuítas se deu através do Alvará de 28 de junho de 1759, iniciando no lugar da “Ratum Studiorum”, as “aulas régias” que deveriam ser sustentadas pela Coroa, para isso em 1772 foi instituído o “subsídio literário”.

Todavia, por inúmeras razões, essa iniciativa não chegou propriamente a se concretizar. Entre as dificuldades podemos mencionar: a insuficiência de professores hábeis para conduzir a nova orientação às aulas régias, já que

sua formação estava marcada pela ação pedagógica dos próprios jesuítas; a insuficiência de recursos dado que a Colônia não contava com uma estrutura arrecadadora capaz de garantir a obtenção do “subsídio literário” para financiar as “aulas régias”, o retrocesso conhecido como “viradeira de D. Maria I” que sobreveio a Portugal após a morte de D. José I em 1777, e, principalmente, o isolamento cultural da Colônia motivado pelo temor de que através do ensino se difundissem na Colônia idéias emancipacionistas. (SAVIANI, 1998, p. 04-05)

De fato, as idéias iluministas que influenciaram as idéias liberais européias alcançaram, em meados do século XVIII, os países americanos que eram em sua maioria colônias européias, e instigaram não apenas anseios pela autonomia política, mas movimentos reais que visavam a libertação política.

Seguindo esse ideário, em 1822 o Brasil proclama sua independência política constituindo-se um Estado Nacional sob regime monárquico e passa a ser denominado “Império do Brasil.”

Com a instalação da Assembléia Constituinte de 1823 havia a oportunidade de estabelecer institucionalmente o novo país, mas esse ensejo é suprimido pelo golpe de Estado de D. Pedro I que fechou a Constituinte em 12 de novembro de 1823 e outorgou em 1824, a Constituição do Império. Ainda em 1823, a lei de 20 de Outubro declara livre o ensino público, “eliminando o privilégio do Estado, estabelecido desde Pombal, e abrindo caminhos à iniciativa privada” (PAIVA, 1973, p. 61 *apud* SAVIANI, 1998, p. 05).

Quando o Parlamento foi reaberto em 1826, foi aprovada uma lei em 15 de outubro de 1827 que instituía que deveria haver escolas de primeiras letras nas cidades, vilas e lugares populosos onde fosse necessário. No entanto, essa lei continuou letra morta e, promulgado em 1834, o Ato Adicional à Constituição do Império, colocou o ensino primário sob responsabilidade das Províncias, isentando o Estado Nacional de cuidar desse nível de ensino. Como conseqüência, passamos pelo século XIX sem que a educação pública fosse desenvolvida, pois as províncias não estavam no mesmo nível financeiro e técnico para promover a expansão do ensino.

Com a proclamação da República em 1889 determinou-se a separação entre Igreja e Estado e a eliminação do ensino religioso nas escolas. Ao menos em nível institucional significou uma conquista das idéias laicas.

No entanto, a educação popular, ainda não era um problema estatal, já que sendo o Império, um regime político centralizado e o ensino público, por sua vez, estava descentralizado. Considerou-se que sendo a República Federativa, um regime político descentralizado, a educação deveria continuar descentralizada. Nesta perspectiva, a organização nacional da instrução popular mais uma vez foi procrastinada, mantendo-se o ensino primário sob o encargo das antigas províncias, agora Estados Federados.

O desenvolvimento da sociedade brasileira, influenciada pela realidade de industrialização e urbanização européia, acelera esse processo de industrialização e urbanização que engatinhava no país. Intensificam-se, então as pressões sociais no que concerne a educação enquanto instrução pública, entendendo o analfabetismo como uma doença que deveria ser erradicada. Diante desse quadro, ao longo da década de 1920 surgem em vários Estados da Federação as primeiras reformas do ensino dada a ampliação da oferta pública. A disseminação das idéias renovadas gera também o surgimento de movimentos organizados que apontam questões referentes à qualidade da educação. Apesar disso o Poder Nacional ainda permanece à margem dessas discussões. De qualquer maneira a educação nacional teve um considerado avanço posto que

nos primeiros séculos da nossa história, a educação era restrita a poucos, privilégio de minorias econômicas. É somente a partir do século XX que a escola vivencia um período de expansão, mais especificamente por volta dos anos 20 e 30, quando muitas mudanças econômicas, políticas, culturais e sociais ocorrem. (VIEIRA, 2002, p. 16)

Os problemas próprios de uma sociedade burguesa moderna começam a ser de fato encarados após Revolução de 1930, dentre eles, os relativos ao ensino público. Desse modo é que a educação começou a ser reconhecida como uma questão nacional e após a vitória da Revolução, é criado o Ministério da Educação e Saúde. Desde então diversas medidas relativas a educação foram criadas com alcance nacional, mas a criação de uma lei nacional referente ao ensino primário só aconteceu em 1946.

A Constituição de 1946 abriu “a possibilidade da organização e instalação de um sistema nacional de educação como instrumento de democratização da educação pela via da universalização da escola básica” (SAVIANI, 1998, p. 05) quando definiu “a

educação como direito de todos e o ensino primário como obrigatório para todos e gratuito nas escolas públicas e ao determinar à União a tarefa de fixar diretrizes e bases da educação nacional.” (*ibidem*)

A democratização do acesso ao ensino ainda era limitado e não havia mecanismos suficientes para transpor essa limitação. Ao longo das Constituições Federais a problemática da Educação ganha mais espaço, apesar da União delegar aos Estados e Municípios grande parte das questões educacionais, com a Constituição Federal de 1988, o ensino público brasileiro ganhou mais atenção e é salvaguardado por Leis, como a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 e o Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990. O descumprimento do Dever de Educar gera para o Estado, sanções aos seus representantes, conforme aponta Tavares (2001)

A negligência do prefeito, governador do estado ou autoridade por eles designada para atendimento desse dever de oferecimento do ensino obrigatório implicará (§ 4º) a imputação de crime de responsabilidade. Se for o prefeito o indigitado, estará incurso nas sanções do Decreto-lei nº 201/97, e o foro competente é o Tribunal de Justiça do Estado, força da Constituição Federal, artigo 29, X. Se for responsabilidade atribuída ao governador do estado, será aplicável a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. (2001, p. 93)

O texto constitucional de 1988 conclama que, também é dever da família promover e incentivar à educação, tendo a sociedade como colaboradora (Art. 205, CF 88).

## **1.2 A educação como dever da Família**

Antes de a educação pública ser promovida pelo Estado, a educação era proporcionada pela própria família, como já mencionado, através da educação assistemática.

Quando o Estado passa a ter o dever de promover o ensino público e universal, a família passa a ser solidária a este dever.

O direito de todos à educação está estabelecido na CF de 1988 e na LDB, sendo um dever do Estado e da Família promovê-la. A finalidade da educação é o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania e sua qualificação para o trabalho (CF, art. 205, e LDB, art. 2º). Isto significa que a missão da escola, tal como definido em lei é, justamente, promover o pleno desenvolvimento do educando, preparando-o para a cidadania e qualificando-o para o trabalho. (VIEIRA, 2002, p.20)

No entanto, conforme Marques (2007) “a escola não é a principal responsável pela educação da criança e do adolescente, mas a família tem de ter uma árdua participação impondo regras e limites para formar um ser humano ético.” Para que se cumpram efetivamente as determinações educacionais para as crianças e adolescentes em idade escolar é que o código penal, em seu artigo 246 estabelece que ao pai, guardião ou tutor que descumpra o dever de assistência educacional a seus filhos em idade própria do ensino fundamental obrigatório, na rede escolar pública gratuita (LDB, art. 6º), terão incorrido em crime de abandono intelectual.

Importante salientar que mesmo com a falta de vagas na rede oficial de ensino obrigatório e gratuito, por omissão do Poder Público, cuja falha implica a responsabilidade penal do administrador público encarregado da prestação desse serviço, não retira dos pais ou responsáveis o encargo pessoal, inclusive penal de descumprir o dever de prover Educação. Ao detentor do pátrio-poder cabe exercer sua obrigação legal em escola particular que existir na comunidade a que tenha acesso, salvo no caso de impossibilidade econômica ou material.

Neste caso a responsabilidade civil será da pessoa jurídica de direito público, seja na esfera federal, estadual ou municipal. Os ônus da culpabilidade administrativa serão atribuídos aos agentes políticos correspondentes, e “a responsabilidade penal será pessoal e atribuída à autoridade de qualquer grau ou escalão a quem incumbir a descumprida obrigação de providenciar ofertas de vagas.” (TAVARES, 2001, p. 93)

Com fins de zelar pelo direito à educação para todos, a sociedade é convocada para aliar-se ao Estado e a família, participando de modo direto ou indireto no cumprimento desse dever constitucional.

### **1.3 A educação como dever da sociedade**

Para entender a sociedade como agente de participação no movimento conjunto para a educação infanto-juvenil conforme determina a Constituição Federal, é preciso que nos posicionemos enquanto cidadãos.

Cidadão é o habitante da cidade, ou seja, aquele que participa ativamente da vida em comunidade, que pelo poder do sufrágio universal pode cobrar dos seus governantes o que lhe é de direito, e colabora com a formação de uma sociedade justa e igualitária. Desse modo não pode ficar a par das questões referentes à educação, posto que é



também de sua responsabilidade, não só por determinação constitucional, mas de seu dever enquanto parte integrante de um ambiente social comum, onde

o engajamento e a participação da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento de estratégias para o desenvolvimento da educação, assim como o desenvolvimento de sistemas de administração e de gestão educacional que sejam participativos e capazes de dar resposta e de prestar contas. (UNESCO, 2000, n 08, III e IV) (VIEIRA, 2002, p.37)

Segundo Tavares (2001) a sociedade pode participar de maneira informal, por meio de contatos com os serviços de Curadoria do Ministério Público, com outras autoridades públicas da rede oficial de ensino, ou com as diretorias de educandários, organizações não governamentais.

De modo especial, pode integrar os vários conselhos comunitários, como os Conselhos Municipais, os Conselhos Estaduais e Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, os conselhos tutelares, Municipais, Estaduais e Federais da Educação. Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB). Por meio da imprensa ou qualquer outro meio de informar à opinião pública e às autoridades competentes o desempenho escolar das localidades e o comportamento dos alunos e seus respectivos responsáveis pelo pátrio poder-dever.

É necessário estar atento para as condições da educação a ser dedicada para a população infante-juvenil. Ela deve ser direcionada para o exercício da cidadania plena no Estado Democrático de Direito, única forma para proporcionar uma vida com dignidade humana.

Como diz o Relatório Final da Conferência de Educação para todos realizada em Dacar (Senegal), em abril de 2000: ‘ a educação enquanto um direito humano fundamental é a chave para um desenvolvimento sustentável, assim como para assegurar a paz e a estabilidade dentro e entre países e, portanto, um meio indispensável para alcançar a participação efetiva nas sociedades e economias do século XXI. (UNESCO, 2000, nº 6) (VIEIRA, 2002, p.36)

Destarte, o papel da sociedade em colaborar com o pleno desenvolvimento da criança e do adolescente é fundamental para auxiliar o Estado e a família nessa empreitada. A atual Constituição Federal se constitui como maior instrumento de

proteção aos direitos da Educação que nem sempre foram respeitados de modo democrático ao longo da história política do nosso país.

## Capítulo II

### 2. A Constitucionalidade da Educação Brasileira

#### 2.1 A educação nas Constituições de 1824 a 1969

Ao longo das Constituições Brasileiras a Educação foi um tema que sempre esteve presente direta ou indiretamente. Nas Constituições Outorgadas ela teve um papel menos importante, pois a responsabilidade de educar era dever dos pais e das instituições religiosas, em sua maioria Católica.

Alcançada a autonomia política em 1822, se fazia cogente uma constituição, neste mesmo ano teve início seu projeto e em 1824 a primeira Carta Magna foi outorgada. Esta assegurou a gratuidade da educação primária para todos e no rol dos Direitos Cíveis e Políticos incluía a criação de colégios e universidades. Vejamos o texto do Título 8º “Das disposições gerais e garantias dos direitos cíveis e políticos dos cidadãos brasileiros”:

**Art. 179** - A inviolabilidade dos Direitos Cíveis e Políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte: (...) XXXII. A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos. XXXIII. Colégios e universidades, aonde serão ensinados os elementos das Ciências, Belas Letras e Artes.

O governo imperial teve como uma das características marcantes a centralização administrativa o que marcou profundamente a questão educacional, pois a administração do ensino estava centralizada na Coroa que, por sua vez, transmitiu às Câmaras Municipais o encargo de inspecionar as escolas primárias. Após a abdicação de D. Pedro I em 1831, é decretado em 1834 o *Ato Adicional à Constituição* que proporcionou uma relativa descentralização administrativa no que concerne a educação com o qual as Assembléias Legislativas Provinciais passaram a ter competência para legislar sobre instrução pública e sobre a criação dos estabelecimentos destinados a promovê-la.

A Constituição de 1824 não pode ser caracterizada por seu cuidado com a questão educacional, mesmo contendo medidas que regulava o ensino no país, pois de acordo com os princípios que orientaram o conteúdo da Constituição Imperial, o Estado

não era responsável pela educação: esta era uma responsabilidade, principalmente, da família e da Igreja.

No Brasil República, a primeira Constituição promulgada em 1891 se preocupou mais com questões formais da educação, como instituir competências, do que com as questões especificamente educacionais. Esta Constituição estabelece o princípio da competência residual determinando aos Estados-membros a competência de legislar sobre o ensino primário e secundário, responsabilizando-se por sua criação e manutenção, bem como criar instituições de ensino superior e secundário.

A Constituição de 1891 foi considerada omissa por José Cretella Júnior (1993), pois foi negligente no ramo da Educação restringindo-se apenas em definir competências. Enquanto na Constituição Federal de 1834, o ensino da doutrina Católica era obrigatório em todas as escolas, pois esta era a religião oficial do Império, a carta de 1891 institui o ensino leigo ministrado nos estabelecimentos públicos. Segundo Raposo (2005, p. 02):

A Constituição Republicana de 1891, adotando o modelo federal, preocupou-se em discriminar a competência legislativa da União e dos Estados em matéria educacional. Coube à União legislar sobre o ensino superior enquanto aos Estados competia legislar sobre ensino secundário e primário, embora tanto a União quanto os Estados pudessem criar e manter instituições de ensino superior e secundário. Rompendo com a adoção de uma religião oficial, determinou a laicização do ensino nos estabelecimentos públicos.

A Constituição Federal de 1934 foi uma das que mais reconheceu a importância da educação para o desenvolvimento sócio-cultural do país, nesta carta observa-se uma série de avanços na área educacional.

Estes avanços aconteceram em virtude das discussões acerca da educação, com as novas teorias pedagógicas que surgiram na década de 1930. Uma disputa de doutrinas tomava conta do campo educacional brasileiro: de um lado os defensores da “Escola Nova”<sup>1</sup> e de outro os adeptos do Tradicionalismo, método de ensino utilizado pelas instituições educacionais religiosas, baseado na superioridade do professor sobre o

---

<sup>1</sup> A Escola Nova foi um movimento de renovação do ensino especialmente forte na Europa, na América e no Brasil, na primeira metade do século XX. O escolanovismo acredita que a educação é o exclusivo elemento capaz de construir uma sociedade democrática, que considera as diversidades, respeitando a individualidade do sujeito, aptos a refletir sobre a sociedade e capaz de inserir-se nessa sociedade. Indivíduo integrado à democracia, o cidadão atuante e democrático.

aluno, onde o primeiro é o detentor do saber e do conhecimento e o segundo uma tábua rasa. O resultado deste embate foi a inclusão de um capítulo especial na Constituição sobre família, educação e cultura.

A educação passava a ser responsabilidade do Estado e da família, direito de todos, protegidos pela Constituição “com o fim de possibilitar melhoras na vida moral e econômica da nação, desenvolver a solidariedade humana consciente para o povo brasileiro.” (MARQUES, 2007, p.13) conforme redação do art. 149.

O artigo seguinte expressava que caberia ao Estado fixar as diretrizes da educação nacional, era a 1ª tentativa na história da Constituição Brasileira de implantar o Plano Nacional de Educação. Nesse sentido os Estados-membros e o Distrito Federal deveriam organizar seus sistemas de ensino baseando-se nas diretrizes estabelecidas pela União. A carta magna também determinava que deveriam ser organizados Conselhos estaduais de educação com as funções similares as do Conselho Nacional.

Ainda conforme o art. 150, em sua alínea *a*, além da garantia do ensino primário integral gratuito e obrigatório para crianças, esta garantia estendia-se igualmente para os adultos, bem como “propensa gratuidade do ensino posterior ao primário, visando a acessibilidade, a liberdade de ensino; às instituições privadas, a didática na língua pátria, podendo ser aplicada a língua estrangeira.” (*ibidem*)

Dentre as inovações trazidas pela Constituição Federal de 1934 está a determinação da prestação de auxílios subsidiários à educação como: atendimento médico-dentário e a alimentação para os alunos mais carentes, expressos no art. 157, §2º.

Preocupou-se ainda com a qualificação dos professores, estabelecendo a realização de concurso de títulos e provas para provimento de cargos do magistério que passavam a contar com as garantias próprias dos concursos públicos: a vitaliciedade e a inamovibilidade. Os professores sem concurso só poderiam ser contratados por tempo determinado, dessa forma as instituições de ensino privado “(...) só receberia o reconhecimento de estabelecimento particular quando estiverem assegurados aos professores a estabilidade e remuneração condigna.” (*ibidem*)

Após o considerado avanço da Constituição Federal no que tange a educação, um retrocesso ocorre com a Carta Constitucional de 1937, outorgada por Getúlio Vargas

e parte das conquistas alcançadas com a Constituição de 1934 foram desfeitas pela Magna Carta do “Estado Novo”.

Inicialmente o Estado passou para a sociedade civil e para a família a responsabilidade exclusiva de educar as crianças e jovens para eximir-se do encargo de prover educação, dever este assumido desde a 1ª Carta Constitucional, assim foi concedido um grande privilégio as escolas particulares e o ensino público ficou em segundo plano.

Quanto aos recursos direcionados a educação não havia na Constituição nenhuma indicação de financiamento a ser utilizado pela União e pelos Estados no sentido de criar e manter os sistemas de ensino.

Para entendermos a política educacional Getulista, trazemos a definição de Herkenhoff (1989) acerca dos princípios norteadores da política do então presidente:

Sob a inspiração do fascismo, via-se o Estado promovendo a disciplina moral e o adestramento físico da juventude, de maneira a prepará-la para o cumprimento de seus deveres com a economia e a defesa da Nação. Foi dada ênfase ao ensino cívico, que se confundia com o culto ao regime e à pessoa do ditador. A política educacional assumiu um caráter centralizador, em consonância com o centralismo do Estado autoritário. Suprimido o Parlamento, o chefe de Estado legislou, discricionariamente, em matéria de ensino, como em todas as outras matérias. (p.104)

Por trás de suas boas intenções sociais, sob a máscara de “pai dos pobres”, havia na verdade uma estratégia de formar uma massa trabalhadora. Getúlio Vargas deu preferência ao ensino profissionalizante para as classes menos favorecidas, dessa forma ele alcançava seus objetivos político-econômicos formando uma mão-de-obra especializada para a industrialização crescente no país. Na verdade esta era uma política educacional discriminatória, pois aos ricos era concedido o privilégio de frequentar uma escola secundária voltada para a formação intelectual.

Após o fim do governo getulista a Constituição promulgada de 1946 procurou restabelecer a ordem democrática e no concerne a educação buscou recuperar o modelo educacional idealizado pela Magna carta de 1934 e que foi completamente apagada pela Constituição Outorgada de 1937.

Restabeleceu que a competência para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional seria da União, descentralizando as políticas educacionais adotadas por Getúlio Vargas. Segundo Coelho (s/d)

Com a Constituição de 1946 há um resgate dos princípios das Constituições de 1891 e 1934. A competência legislativa da União circunscreve-se às diretrizes e bases da educação nacional. Aos Estados incumbe a competência residual para legislar sobre matéria educacional de seus sistemas de ensino. (p.04)

O artigo 166 assegurava que a educação volta a ser direito de todos e deve acontecer no lar e na escola inspirados nos princípios da liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

Era dever do Estado assegurar a oferta de ensino público para todos os níveis, sendo, contudo, livre o ensino pela iniciativa particular desde que respeitadas as leis reguladoras da educação. Conforme o artigo 171 da Constituição Federal de 1946 deveria ser criado sistemas estaduais de ensino e o sistema federal seria apenas para suprir possíveis deficiências locais.

Com o golpe militar de 1964 a Constituição Federal é mais uma vez outorgada com o intuito de legitimar o “novo regime” no poder. Aparentemente legítima a Constituição de 1967, não passava de uma imposição da ditadura.

O regime ditatorial encontrou na educação um importante instrumento para disseminar sua política da “unidade e da segurança nacional”. O ensino era o melhor meio para impor as posições ideológicas capazes de atender a todos os interesses dos novos governantes do país.

O texto Constitucional de 1967 restringiu o acesso ao ensino gratuito, sendo necessário comprovar o desempenho escolar para que o poder público continuasse patrocinando os estudos. Mais uma vez o Governo Federal valoriza o ensino particular para eximir-se do dever estatal de oferecer educação gratuita em todos os níveis de formação. Acerca desta nova determinação educacional diz-nos Coelho (s/d, p. 04)

Com a Constituição de 1967 ocorre o fortalecimento do ensino privado, inclusive mediante previsão de meios de substituição do ensino oficial gratuito por bolsas de estudo; necessidade de bom desempenho para garantia da gratuidade do ensino médio e superior aos que comprovarem insuficiência de recursos; limitação da

liberdade acadêmica; além da diminuição do percentual de receitas vinculadas para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Acerca dos percentuais orçamentários que eram dirigidos à educação, com a Constituição de 1967 eles foram extintos, explicitando o desinteresse do Estado em proporcionar condições mínimas para o desenvolvimento educacional. A Emenda Constitucional de 1969 retificou os princípios educacionais que interessavam a Ditadura, conforme Raposo (2005) “a Constituição de 1969 não alterou o modelo educacional da Constituição de 1967. Não obstante, limitou a vinculação de receitas para manutenção e desenvolvimento do ensino apenas para os municípios.”

## **2.2 A educação na Constituição de 1988**

Após a queda do Regime Militar, a redemocratização da política brasileira foi coroada com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988.

O processo constituinte para elaborar a carta de 1988 foi o que contou com a maior participação popular na história do constitucionalismo brasileiro. Havia em todos a intenção de assegurar direitos e garantias outrora extirpadas pela Ditadura Militar.

A Assembléia Nacional Constituinte contou com a ativa participação da comunidade educacional, a mobilização desse grupo nos debates resultou no amplo destaque que a Educação recebeu em todos os anteprojetos da Constituição. Acerca da participação popular na Assembléia, diz-nos Herkenhoff:

O Regimento da Assembléia Nacional Constituinte acolheu pedido do Plenário Nacional Pró-Participação Popular na Constituinte e admitiu a iniciativa de emendas populares, de modo a permitir que a população tivesse participação mais direta na elaboração constituinte. Assim, nada menos que dezoito emendas populares trataram direta e exclusivamente do problema da educação ou, abrangendo também outros assuntos, tocaram em pontos relacionados com a questão educacional. Essas dezoito emendas populares alcançaram o total de 2.678.973 assinaturas, o que demonstra o interesse pela discussão da escola, no amplo leque da mobilização popular em torno da Constituinte. (1989, p.28)



É no artigo 227 da Constituição Federal que encontramos as políticas públicas voltadas às garantias em torno dos direitos da criança e do adolescente como: direito à sobrevivência, ao desenvolvimento e à integridade. O caput do artigo consagra a luta que envolve a defesa dos direitos da criança e do adolescente:

**Art. 227** – 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, crueldade e opressão.

Antes de 1988 não havia um empenho verdadeiro em criar meios eficazes para garantia do direito à Educação, até então a única ação do poder público foi tornar a matrícula escolar obrigatória, acreditando que isto seria suficiente para garantir a educação para todos.

A ativa participação popular nas discussões em torno da educação teve como maior reflexo a exigência constitucional para democratizar a gestão do ensino público (art. 206, VI, CF). O artigo 14 da Lei de Diretrizes e Bases regulamenta este dispositivo quando estabelece como princípios da gestão democrática da educação básica: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local nos conselhos escolares ou seus equivalentes.

O *caput* do artigo 211 da Constituição Federal prevê o regime de colaboração entre os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O termo “sistema” aplicado à Educação é definido por Boaventura (1997) como:

um conjunto de instituições educacionais e de normas vinculadas a determinada esfera da administração, seja a União, estados e ou municípios. Esse conjunto de normas e instituições que formam um sistema é uma realidade, objetiva e atuante, principalmente, no que toca à criação, autorização de funcionamento e reconhecimento de cursos e estabelecimentos. Essas normas têm conseqüências diretas para o aluno, especialmente na regularização de sua vida escolar, e para o professor, no particular de sua carreira docente. Atingem também o servidor, o próprio estabelecimento e representantes legais, pelo direito de recorrer às instâncias superiores, e a toda a comunidade educacional. (p.192)

Desse modo, os parágrafos do dispositivo Constitucional delimitam que a União exercerá no que se refere à matéria educacional, função redistributiva e supletiva, para

garantir a igualdade de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos demais entes federados (art. 211, §1º, CF). Aos Municípios a prioridade de atuação deve ser a educação infantil e o ensino fundamental (art. 211, §2º, CF). Quanto aos Estados e o Distrito Federal devem priorizar o ensino fundamental e médio (art. 211, §3º, CF).

Percebemos que há no texto constitucional uma preocupação com a questão da escolarização em particular, enquanto que o processo educativo em si não é observado. Contudo, o direito à educação implica necessariamente em direito à educação escolar. Neste sentido, para que o acesso a essa educação escolar se realize é imprescindível a consolidação de vários direitos presentes na legislação e que, de modo geral são classificados por Konzen (1999, *in* BRANCHER Et. al, 1999)

- Universalidade do acesso e da permanência: art. 206, I, da CF e art. 3º, I, da LDB.
- Gratuidade e obrigatoriedade do ensino fundamental: art. 208, §1º, da CF e art. 54, I.
- Atendimento especializado aos portadores de necessidades especiais: artigos. 58 a 60 da LDB e art. 203, IV e V, da CF.
- Creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos: art. 11, V, da LDB.
- Ensino noturno regular e adequado às condições do adolescente trabalhador: art. 54, VI, do ECA e art. 4º, VI e VII, da LDB
- Programas suplementares;
- Direito de ser respeitado pelos educadores: art. 227, *caput*, da CF e art. 17, do ECA.
- Direito de contestar critérios avaliativos e de recorrer às instâncias escolares superiores: art. 53, III do ECA.
- Direito de organização e participação em entidades estudantis: a liberdade de associação e de reunião é assegurada pelo art. 5º, XVI e XVII, da CF.
- Participação dos pais no processo pedagógico e na proposta educacional;

A educação está enunciada na Constituição como um direito social, no artigo 6º, a competência legislativa está nos artigos 22, XXIV e 24, IX, no título da Ordem Social há toda uma parte dedicada para responsabilizar o Estado e a família, abordar o acesso e a qualidade, organizar o sistema educacional, vincular o financiamento e distribuir encargos e competências para os entes federativos. Além do detalhado regramento, a Constituição Federal de 1988 prezou pelo caráter democrático da educação,

“especialmente pela preocupação em prever instrumentos voltados para sua efetividade” (RANIERI, 2000, p. 78 *apud* RAPOSO, 2005).

Ao tratar da educação como um direito social a Constituição de 1988 agrega-a no rol dos direitos fundamentais, chamados de 2ª dimensão (RAPOSO, 2005), desse modo, o direito à educação na Ordem de 1988 está diretamente ligado ao reconhecimento da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil, pois, segundo o mesmo autor

A expressão direitos fundamentais guarda sinonímia com a expressão direitos humanos. São direitos que encontram seu fundamento de validade na preservação da condição humana. São direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico como indispensáveis para a própria manutenção da condição humana. (RAPOSO, 2005)

O tratamento que cada Constituição dedicou à educação é um reflexo dos momentos sociais e políticos pelos quais o país passava e que refletiram a ideologia e os valores de cada época. A Constituição Federal de 1988 trouxe consigo o maior dos valores do homem: a liberdade, valor este, empregado sob o caráter da democracia. Percebemos que todo texto constitucional preocupa-se com o avanço do desenvolvimento nacional, seja no âmbito político, social, econômico ou educacional. No tocante à educação encontramos na atual Carta Magna a intenção de uma educação escolar, ou seja, que de fato haja um acesso à Educação por meio da instituição “escola”, isto pode ser observado na positivação da cooperação entre os entes estatais, a distribuição de competências, o direcionamento dos recursos entre outros. Igualmente, é com a Constituição Federal de 1988 que nasce de fato, a Lei de Diretrizes e bases da Educação e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Assim, a Constituição Federal de 1988 trouxe novas perspectivas ao país, quanto à educação era preciso uma reformulação das estruturas e dos conceitos com o escopo de tornar realidade as expectativas apresentadas pelo novo texto constitucional. Para efetivar e corroborar com os dispositivos constitucionais é proposta uma nova LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação. A nova Lei de Diretrizes é a aprovada em 17 de dezembro de 1996.

### **2.3 A educação na Lei de Diretrizes e Bases da Educação**

A atual Lei de Diretrizes e Bases da educação nasceu da iniciativa da comunidade educacional brasileira, que almejava dar continuidade as mudanças e novas perspectivas trazidas pelo texto constitucional de 1988.

Ao contrário do que comumente acontecia a proposta de reforma educacional não partiu do Poder Executivo, mas do Legislativo. Em dezembro de 1988 o projeto de lei começou a tramitar na Câmara dos Deputados e teve por relator o Deputado Jorge Hage. Em maio de 1992, passou a tramitar no Senado um projeto de lei de autoria do Senador Darcy Ribeiro, que procurava antecipar-se ao projeto da Câmara dos Deputados. Apesar de versarem sobre a mesma temática, o projeto de lei do Senado foi bastante influenciado pela política de governo de Collor, e deixou de contemplar aspectos relevantes como o Sistema Nacional de Educação.

O projeto de Lei do Deputado Jorge Hage demonstrava ligação com a democracia participativa já que o projeto tinha nascido na comunidade educacional. Já o projeto do Senador Darcy Ribeiro estabelecia que o princípio da representação deveria prevalecer no que diz respeito à criação das Leis, e que não cabia à comunidade educacional elaborar um projeto de LDB para a Educação Nacional. Contudo, por razões de regimento interno o projeto do Senador é abandonado.

Assim, a proposta do Deputado Jorge Hage é aprovada com algumas modificações de cunho conservador e em seguida enviada ao Senado Federal.

No Senado a relatoria do projeto coube ao Senador Cid Sabóia, que já havia sido relator do projeto de Darcy Ribeiro. O relator considerou a opinião da comunidade educacional, a opinião do governo e a opinião dos Partidos Políticos. Por fim, o projeto incorporou algumas partes do projeto original do Senador Darcy Ribeiro e o relator deu uma característica mais formal ao texto. Após ser aprovado na comissão de educação, foi dirigido à Comissão de Constituição e Justiça do Senado. O relator da comissão era o então Senador Darcy Ribeiro.

Em 1995, o Senador e relator Darcy Ribeiro emitiu parecer alegando que tanto o projeto original da Câmara quanto o substitutivo de Cid Sabóia eram inviáveis porque apresentavam inconstitucionalidades de todo tipo. Em particular, certa inconstitucionalidade se referia à criação do Conselho Nacional de Educação que, conforme entendimento de Darcy Ribeiro poderia prejudicar o princípio da democracia

representativa, já que sendo um órgão independente poderia influenciar nas atividades administrativas do Poder Executivo.

Desse modo, Darcy Ribeiro teve oportunidade de apresentar um novo projeto de sua autoria que após várias ementas que abrandaram as oposições ao seu projeto, foi aprovado pelo plenário em 08 de agosto de 1996.

O projeto retornou à Câmara dos Deputados, e foi aprovado em 17 de dezembro de 1996 e sancionado pelo Presidente da República em 20 de dezembro de 1996, exatamente após 35 anos da aprovação da última LDB.

Segundo Dermeval Saviani (1997) a Lei nº 9.396/96 está centrada na concepção de Estado Mínimo, como todas as propostas de LDB esta também se preocupou em diminuir investimentos e despesas do Estado por meio de uma divisão de responsabilidades com a iniciativa privada e com organizações não-governamentais.

Conforme o texto da nova LDB, a Educação Básica é composta pela Educação Infantil, pelo Ensino Fundamental e pelo Ensino médio, conforme artigo 21, inciso I. Já o artigo 22 da Lei caracteriza as quatro dimensões fundamentais para a formação da criança e do adolescente e que devem ser objeto da Educação Básica: desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. Segundo Marques (2007)

Assim como na Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases visa incentivar o jovem para o trabalho, preparando-o pelo profissional, para o convívio em um ambiente de trabalho, e oportunidades para o ingresso em instituições de ensino e pesquisa. Conscientizando os alunos dos problemas brasileiros que são inseridos no processo de formação da sociedade civil e nas manifestações culturais, incentivando sempre a permanência da criança e do adolescente a ter vontade de se aprimorar de acordo com suas condições para sua formação profissional. (p.20)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em consonância com a política democrática ratifica e fortalece os dispositivos constitucionais com o escopo de possibilitar a efetivação do que está proposto na Constituição no tocante à realização

dos planos e metas para a educação, assegurando a todos um ensino com características humanísticas, conforme os princípios elencados no artigo 3º desta Lei:

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

- I** - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II** - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III** - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
- IV** - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V** - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI** - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII** - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII** - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX** - garantia de padrão de qualidade;
- X** - valorização da experiência extra-escolar;
- XI** - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

Além das garantias educacionais de cunho formal para o aprendizado no sentido amplo da, a Lei 9.394/96 também estipula a divisão de recursos entre os entes estatais para a sustentabilidade material do ensino público brasileiro. Apesar de considerada “minimalista” por Saviani (1997), a LDB preocupou-se com as questões do financiamento educacional corroborando com o que determina a Constituição Federal de 1988.

A política de financiamento da Educação Pública Brasileira nem sempre foi assegurada constitucionalmente, e por vezes foi suplantada das normas nacionais, até ser de fato resguardada pela Carta Magna de 1988, LDB, FUNDEF e FUNDEB.

## Capítulo III

### 3. O Financiamento da Educação Brasileira

#### 3.1 Percurso histórico-legislativo do financiamento à educação

A primeira forma de financiamento dirigido especificamente à educação foi feita em 1549 por Tomé de Sousa, primeiro Governador-Geral do Brasil. Consistiu em uma doação de terras da Coroa Portuguesa à Companhia de Jesus, mantenedores do único sistema escolar da época. A partir daí várias escolas jesuíticas foram instaladas ao longo do litoral brasileiro e a manutenção advinha das atividades agropecuárias em torno delas.

Em 1564, um Alvará expedido por D. Sebastião, define legalmente que uma parte da arrecadação da coroa deveria destinar-se para o sistema de ensino do Brasil, ou seja, para a Companhia Jesuítica. Contudo esse valor direcionado à educação era ínfimo. O desinteresse decorria da face econômica configurada: atividades que não exigiam qualificação de mão-de-obra, trabalhos que eram realizados por escravos, residentes do meio rural e que não precisavam possuir nenhum nível intelectual.

Mesmo o Estado investido algum recurso na educação, “a estrutura educacional organizada no Brasil colonial, (...) não pode ser categorizada, ainda como um sistema institucional de educação provido pelo Estado” (GUEDES, 2002, p.02), o objetivo dos Jesuítas era catequizar os índios e moldá-los à cultura portuguesa, não era interesse da Coroa formar uma identidade nacional, mas manter o domínio político, econômico e social sobre o território brasileiro, para isso bastava “domesticar” os silvícolas, escravos e mestiços através do ensino da língua portuguesa e de práticas sociais, além de alguns ofícios específicos para a exploração econômica do período.

Politicamente, no final do século XVIII, uma nova cena apresentava-se na Europa moderna - espelho das decisões que refletiam no Brasil - o Estado passa a fortalecer-se sobre a Igreja, o Direito Civil sobrepõe-se ao Canônico, funda-se a supremacia do Estado sobre a Igreja, instituído no país através de um Alvará de 28 de junho de 1759, pelas mãos do Marquês de Pombal – primeiro ministro português - cuja culminância se dá com a expulsão da Companhia de Jesus do Brasil. Essa decisão aconteceu para evitar a interferência dos Jesuítas nos assuntos de esfera política e econômica da Coroa Portuguesa na colônia.

As aulas oferecidas pelos jesuítas para os filhos da nobreza são substituídas por dois meios: professores leigos nas aulas-régias e por outras ordens religiosas, como franciscanos e Capuchinhos. O ensino religioso não é abolido de todo, mas passa a ser fiscalizado pelo Estado. O Alvará de 4 de Julho de 1771, cria a “Real Mesa Censória para administrar e dirigir os estudos menores, e mais dezessete aulas de ler e escrever. Na mesma legislação é criado um imposto para pagar os professores leigos” (GUEDES,2002,p.3). Nesse momento um novo quadro surge: a Educação é de fato promovida pelo Estado, mesmo de forma precária, mas com “instituições não-estatais representadas pelo ensino eclesiástico bem mais organizado” (*ibidem*)

Alcançada a autonomia política em 1822, se fazia cogente uma Constituição. A primeira é a Carta constitucional de 25 de março de 1824, outorgada por D. Pedro I. O projeto era inspirado na constituição francesa de 1791. Dentro do projeto,

(...) quanto à educação, estava presente a idéia de um ‘Sistema Nacional de Educação’ em seu duplo aspecto: graduação das escolas e distribuição racional por todo o território nacional. É assim que em seu art. 250 declara: “haverá no império escolas primárias em cada termo, ginásios em cada comarca, e universidades nos mais apropriados locais. (RIBEIRO, 1981, p. 44)

Contudo, no texto constitucional outorgado, a idéia de um ‘Sistema Nacional de Educação’ é olvidada, visto que, com relação à educação o art. 179 se refere nos seguintes termos: “A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do império” (*ibidem*), entre outros meios pela “instrução primária e gratuita a todos os cidadãos” (BRASIL, 1986).

Conforme Ribeiro (1981) a lei de 15 de outubro de 1827, única lei geral concernente ao ensino elementar até 1946, mais uma vez se tem a comprovação dos limites com que a organização educacional era encarada. Essa lei

regulamenta os preceitos defendidos na Constituição, definindo que se deveriam criar escolas públicas primárias nas cidades, vilas e povoados mais populosos do império, além de apresentar algumas diretrizes gerais para a organização da educação nacional. (GUEDES, 2002, p.3)



Todavia, a falta de um órgão voltado aos cuidados de organizar e promover a educação nacional deixa essas normas desprovidas de efetividade. Essa cobertura só vem a acontecer no Regime Republicano. Até lá “essa legislação educacional é concebida genericamente, *não definindo quais as fontes de recursos* para a aplicabilidade dessas diretrizes” (GUEDES, 2002, p.4. Grifo nosso).

O governo imperial se desobriga da responsabilidade de oferecer ao povo uma educação básica e permuta essa obrigação aos representantes do poder local e aos poderes particulares das províncias. Mesmo com a instituição do Regime Republicano, pouco muda em relação à legislação educacional do Brasil. Não há propostas de fontes para o financiamento do sistema educacional, apenas normas para fiscalizar os sistemas de ensino médio e superior.

Segundo Ribeiro (1981) a primeira metade do século XIX é marcada por uma forte crise econômica, a ‘abertura dos portos’ por D. João VI desequilibra a balança comercial, a atividade manufatureira não tinha condições de desenvolver-se devido à concorrência inglesa, já que o consumo ia muito além das capacidades produtivas do país, assim “faltavam recursos para que fosse possível dar vigência nacional ao aparelho de Estado” (RIBEIRO, 1981, p. 46) como conseqüência, “os recursos necessários para uma reorganização da estrutura escolar não estarão disponíveis, além do que, diante de tão grave situação, a educação escolarizada não será vista como setor prioritário” (*ibidem*, p.47). Considerando tal contexto, é fácil deduzir que a organização escolar brasileira apresenta graves carências de qualidade.

Somente na década de 30, um novo contexto socioeconômico se delineia, há então uma necessidade de especialização de mão-de-obra para adentrar a Revolução Industrial que chegara. É, portanto imprescindível a intervenção do Estado para viabilizar um sistema de Educação Pública. Sendo o Brasil organizado segundo as bases capitalistas “interessa então ao Estado nacional, representante da elite industrial e agrária, uma educação que venha atender apenas às demandas do setor produtivo naquele momento da evolução capitalista local.” (GUEDES, 2002, p.5) Desse modo surgem três vias de financiamento educacional.

A primeira ainda na década de 30, com a Constituição de 1934, em seu art. 156 define que “a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante de

impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos” (BRASIL, 1986), aqui aparecem as vinculações e os fundos de educação com força normativa legal. Seguindo a mesma premissa da Constituição Federal de 1936, a Carta Magna de 1946, define recursos públicos para a Educação, em seu art. 169. Diverge-se do artigo anterior de 1934 no sentido de que há uma elevação no percentual de aplicação dos municípios que devem dirigir não 10%, mas 20% dos impostos arrecadados à educação. Mudança relevante está no fato de que a CF de 1946 congrega e expande a contribuição do setor empresarial à educação, configurando assim a terceira via de financiamento educacional.

A lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional (lei nº 4.024) é sancionada em 20 de dezembro de 1961, sobre esta lei esclarece Guedes (2002, p. 9)

A LDB/61 revitaliza a prática de organizar o investimento educacional ancorado em fundos e, para tanto, são criados os fundos do Ensino Primário, do Ensino Médio, e do Ensino Superior, sendo a fonte de recursos para provimento destes, nove décimos dos recursos federais divididos de forma equivalente entre os três níveis de ensino. A elaboração de um plano de educação para organizar e disciplinar a aplicação desses fundos fica a cargo do então Conselho Federal de Educação.

Em razão da instauração do regime autoritário (1964) e as mudanças políticas dele decorrentes a LDB de 1961 teve curta duração, e “novas leis passam a definir a organização escolar, desde a universidade (Lei 5.540/68) à educação elementar e média (lei 5.692/71). Estas leis instituem a reforma universitária e a reforma dos antigos ensinos primário e secundário.” (PENIN & VIEIRA, 2002, p.18)

Quanto à Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969, nenhuma delas definem “valores para aplicação de recursos públicos na educação” (GUEDES, 2002, p. 11). Na constituição de 1934 a proposta do Salário-educação<sup>2</sup> é mencionada pela primeira vez, mas é somente em 12 de janeiro de 1965 que o Decreto-Lei 55.551 regulamenta essa forma de financiamento, atualmente conta com uma contribuição de 2,5% da folha de pagamento das empresas, essa contribuição é recolhida ao INSS, enviada para o Ministério da Previdência que por fim repassa para o Ministério da Educação.

---

<sup>2</sup> O salário-educação é a operacionalização prática da responsabilização das empresas para com a educação. (OLIVEIRA, 2002, p.94)

Oficializavam-se em 1966, pelos governos militares, os acordos MEC/ USAID (Ministério da Educação e Cultura / United States of Agency for International Development) que consistia em uma

perspectiva de cooperação internacional no campo educacional, que traz em si a idéia de coadunação nas áreas econômica e cultural às políticas educacionais desenvolvidas internacionalmente pelos governos dos países desenvolvidos e os organismos multilaterais. (GUEDES, 2002, p.14)

A lei 7.348 de 1985 que regulamenta a Emenda Constitucional nº 24, conhecida como a Emenda João Calmon, de dezembro de 1983, retoma as vinculações abandonadas durante a ditadura militar. Ela “reintroduz a vinculação constitucional de recursos, com alíquotas de 13% para a união e de 25% para Estados, Distrito Federal e municípios” (OLIVEIRA, 2002, p. 98) esse percentual é mantido pela atual Constituição Federal de 1988.

O período de redemocratização do país no final da década de 80 é caracterizado “por uma crescente fragmentação sócio-política, pela qual as políticas públicas de cunho social vêm a ter uma orientação político-partidária e patrimonial predominantemente clientelista.” (GUEDES, 2002, p.15) Ainda segundo Guedes (2002) a Nova República, comandada por José Sarney “propicia ainda o clima para que o neoliberalismo encontre terreno fértil no país” o que reacende uma antiga discussão acerca da transferência de “investimentos sociais em educação para a sociedade civil” (*ibidem*, p.15).

Por meio de uma Assembléia Nacional Constituinte uma nova Constituição Federal é promulgada em 5 de outubro de 1988, estabelecendo entre outras coisas o direito de todos à educação. Devemos reconhecer que “a legislação tem exercido um papel marcante no cenário educacional brasileiro” (PENIN & VIEIRA, 2002, p.19).

Em dezembro de 1996 uma nova legislação educacional é aprovada, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB Lei 9.394/96. Segundo Veiga (1998, p. 17) “A nova LDB (Lei nº 9.394/96) além de explicitar a incumbência da escola de ‘elaborar e executar sua proposta pedagógica’(art.12, I) define também sua responsabilidade em ‘administrar seu pessoal e recursos financeiros’ (grifo nosso). Ainda conforme Veiga (1998), a autonomia financeira propiciada pela nova LDB

“refere-se à existência de recursos financeiros capazes de dar à instituição educativa condições de funcionamento efetivo”, a autonomia financeira também

compreende as competências para elaborar e executar seu orçamento, com fluxo regular do poder público, permitindo a escola planejar e executar suas atividades, independentemente de outras fontes de receita com fins específicos (...), assim sendo a autonomia financeira engloba duas vertentes: dependência financeira do Poder Público, controle e previsão de contas. O que não deve ocorrer é a redução do Processo Participativo por parte do Estado (VEIGA, 1998, p. 18)

Com o escopo de corrigir a má repartição dos recursos entre as regiões e abrandar as disparidades na rede pública de ensino o FUNDEF foi regulamentado pelo Decreto 2.264, de 27 de junho de 1997, diz-nos Fortunati (2007, p. 43) que ele determina “a obrigatoriedade de a União aplicar pelo menos 18%, e os estados, o distrito Federal e os municípios 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniência de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.” Apesar de ter levado à escola milhões de crianças que antes não tinham acesso nenhum à educação, o Fundef apresenta um grande problema: “ao priorizar o ensino fundamental, sua aplicação prejudicou os outros níveis de ensino da educação básica (educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos)” (BRANDÃO, 2006, p.204). Para solucionar esse problema é apresentada a proposta de criação do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação –

O novo Fundo terá uma estrutura idêntica à do Fundef, e os recursos arrecadados de cada estado e seus municípios irão compor a cesta que será distribuída de acordo com o número de alunos de cada uma das redes no atendimento à educação básica. A cesta de impostos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios será composta por 20% de vários tributos. (FORTUNATI, 2007, p. 46).

Mais recentemente, é aprovado em dezembro de 2000 pelo Congresso Nacional e sancionado em janeiro de 2001 pelo Presidente da República a Lei nº 10.172, o Plano Nacional de Educação (PNE), cuja necessidade de criação está prevista na CF de 1988 em seu art. 214.

O documento é composto de diagnóstico da realidade educacional brasileira, diretrizes e metas que respondem aos temas: da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio (regular e educação profissional técnica de nível médio), educação superior,

educação de jovens e adultos (EJA), educação especial e educação indígena. (2009)<sup>3</sup>

Ao longo da história política e econômica do país, a descentralização do financiamento da educação foi sempre uma questão pertinente quanto à necessidade de promover acesso à escola, desde o Império até a atual República, desde os fidalgos até às camadas mais pobres da população. À medida que essa necessidade surge essa descentralização se acentua, no sentido de definir “quem paga a conta para que o processo educacional possa ser desenvolvido com as condições desejadas” (FORTUNATI, 2007, p.39). Não há um ponto final e pacífico acerca dessa distribuição financeira para a Educação Pública Nacional, as contas ainda não estão acertadas. Muito há o que se fazer em relação ao ‘financiamento’, pois esta é “a questão- chave para a garantia de atendimento dos direitos sociais, entre eles a educação” (*ibidem*, p.40).

E para que a este atendimento seja possível é ainda muito importante que os poderes públicos, seja local ou regional, cumpram o seu papel quanto à gestão dos recursos para a educação, mesmo diante de um contexto de descentralização e de restrições financeiras que permeiam a economia e a política nacional do país.

### **3.2 A responsabilidade dos poderes públicos no financiamento do ensino**

Como já mencionado, a garantia de atendimento dos direitos sociais, incluindo a educação, tem como questão principal o financiamento, e diante de um contexto que aponta as graves crises orçamentárias, o debate acerca dos recursos dirigidos ao ensino público se torna mais evidente “(...) pois o futuro da educação, especialmente dos países em desenvolvimento, necessita de um aporte mais adequado de recursos financeiros e humanos.” (FORTUNATI, 2007, p. 40).

Em qualquer contexto, três funções são exclusivamente dos poderes públicos, segundo Péano (2005, p. 73-74), é de responsabilidade dos governantes:

---

<sup>3</sup> Site promocional do Movimento nacional de mobilização para a redação do novo Plano Nacional de Educação que terá vigência de 2011 a 2020. Promovido pelo Sistema CNC/SESC/SENAC e o Legislativo Brasileiro. Ver mais em [www.educacaoseculoxxi.com.br](http://www.educacaoseculoxxi.com.br)

- A formulação de um arcabouço legislativo nacional para as questões relacionadas à educação, ao controle de sua aplicação real e à avaliação de seu impacto;
- A provisão de recursos reais para a educação (que são indispensáveis para qualquer tipo ou nível de educação), compreendendo as subvenções diretas ou indiretas aos estabelecimentos privados, às instituições de ensino superior e à formação contínua;
- A gestão de sistemas educacionais, garantindo a disponibilidade de um número suficiente de escolas, de professores, de manuais, de material pedagógico, de mobiliário etc. Mesmo em um contexto de descentralização, cabe aos poderes públicos, seja no âmbito nacional, regional ou local, fixar a margem de autonomia atribuída aos níveis inferiores da administração, às coletividades locais ou aos próprios estabelecimentos.

A descentralização do poder, no que concerne a educação, acontece com o intuito de diminuir as disparidades entre as zonas urbana e rural, bem como entre as diferentes comunidades. Uma das formas de assumir esse mecanismo é devolver o poder de decisões ao poder público local, onde estes tornam-se os principais responsáveis em oferecer educação e dispõem da prerrogativa de arrecadar receitas e aplicá-las. Entretanto, este é o papel principal do Governo Federal conforme artigo 211, §1º da Constituição Federal de 1988 que proclama:

**Art. 211.** A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino público federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

A diversificação dos recursos destinados ao ensino e no ajuste ligado à redução, à partilha e à cobertura dos custos, bem como a geração de receitas nos níveis inferiores da administração, é papel da União.

A Constituição Federal de 1988 institui uma série de princípios e meios para garantir o exercício e a adequada oferta de educação pelos poderes públicos. Um dos

mecanismos para isto é a vinculação constitucional de parte da receita de impostos para aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme expõe o artigo 212:

**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.

Esta vinculação não é nova na história brasileira, como já exposto anteriormente. Em alguns textos constitucionais ela não está presente, como na Constituição Federal de 1937 e no texto original de 1967, retornando somente em 1983 por força da Emenda Constitucional nº 24.

Desde a Constituição Federal de 1934, foram estipulados percentuais para possibilitar o financiamento do ensino. Ao longo das Constituições esses percentuais foram modificados, conforme pesquisa realizada por Maria Thereza Lopes Leite (2005):

<b>Constituição Federal de 1934</b>	
<b>Fonte de Recursos</b>	<b>Percentual</b>
União	10%
Estados	20%
Municípios	10%
Distrito Federal	20%
<b>Constituição Federal de 1946</b>	
União	10%
Estados	25%
Municípios	25%
Distrito Federal	20%
<b>Constituição Federal de 1969- Emenda constitucional 24</b>	
União	13%
Estados	25%
Municípios	25%
Distrito Federal	25%
<b>Constituição Federal de 1988</b>	
União	18%
Estados	25%
Municípios	25%
Distrito Federal	25%

Fonte: Fortunati, 2007, p. 41

A respeito do artigo 212 é importante ressaltar que ele propõe uma vinculação mínima, assim, cada ente federativo pode fixar percentuais maiores do que os estipulados na Constituição; essa vinculação não corresponde a todas as receitas orçamentárias, só as oriundas de impostos; sua aplicação não pode ser feita indistintamente por ser despesa relacionada a educação, mas só as consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Com escopo de evitar o uso inadequado dos recursos direcionados a despesas de manutenção e desenvolvimento é que os artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional regulamentam o que são e o que não são consideradas despesas relacionadas à educação.

Conforme Caput do artigo 70 são consideradas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Para que não haja dúvidas a LDB expõe no artigo seguinte quais atividades não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, são: aquelas realizadas com pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; programas suplementares de alimentação, assistência médico odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; pessoal docente e



demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Contudo, a legislação educacional, não dispõe somente de forma geral sobre o direito a educação, mas define entre outras coisas o ensino fundamental como ensino obrigatório para uma condição básica de cidadania. E para assegurar a oferta desse ensino obrigatório, o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de Setembro de 1996, estipula a primeira subvinculação dos recursos determinados pelo artigo 212. Conforme este dispositivo 60% do percentual mínimo deve ser aplicado pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. A vigência dessa subvinculação é de dez anos contados a partir da data da promulgação da Emenda Constitucional.

Ou seja, inicialmente cada ente federado deve aplicar no mínimo 25% da receita de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino, esse mínimo é dividido em duas parcelas: a 1ª no mínimo de 15% (= 60% de 25%) é dirigida ao ensino fundamental. A 2ª parcela deve ser aplicada nos outros níveis ou etapas de ensino, conforme as competências de cada esfera em matéria educacional. Por exemplo, os Municípios devem aplicar a parcela restante na educação infantil e no ensino fundamental, essa determinação é taxativa, segundo artigo 11, V, da LDB. É permitida a atuação em outros níveis de ensino se o Município atender a todas as necessidades de sua população em relação a educação infantil e ao ensino fundamental, e ainda assim, com recursos acima do percentual mínimo de 25% definido na Constituição.

A heterogeneidade da economia brasileira é um fator onde Estados e Municípios tem formas distintas de geração de receitas e assim, modos e capacidades diversos de investir na oferta do ensino, especialmente o considerado obrigatório. Entretanto, as crianças e jovens, independente da localidade que viva e da escola que frequente, seja municipal ou estadual, tem direito a mesma qualidade de ensino.

Baseada no princípio da equidade, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 206, VII, menciona como obrigação do Poder Público, a garantia da qualidade de ensino. Igualmente a LDB, em seus artigos 4º, IX e 74, caput, refere-se a garantia de padrões mínimos de qualidade de ensino e ao padrão mínimo de oportunidades educacionais no ensino fundamental, com base em um custo mínimo por aluno, a ser

calculado pela União a cada ano. Segundo estabelece o artigo 211 da Constituição Federal e o artigo 75 da LDB, o intento de alcançar os objetivos fixados nestes dispositivos deve ser feita mediante a colaboração das diversas esferas de governo.

Em 1996 um importante passo foi dado no sentido de diminuir as desigualdades econômicas que refletem na comunidade escolar: a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

Ao mesmo tempo em que o congresso nacional definia a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, era aprovada a Emenda Constitucional 14, de setembro de 1996, que foi devidamente regulamentada pela Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto 2.264, de junho de 1997, que criou o Fundef. (FORTUNATI, 2007, p. 43)

Foi definido um forte mecanismo de redistribuição dos recursos no interior de cada Estado, que também obriga a União a redistribuir e complementar os recursos, em função do nível de pobreza de cada Estado.

O Fundef teve vigência de 10 anos contados a partir do ano de sua aprovação em 1996. Era um fundo formado em cada estado que reunia os recursos dos tributos dos Municípios e do Estado em um único montante e os redistribuía conforme o número de alunos matriculados nas oito séries das respectivas redes de ensino fundamental, apurado no censo escolar do ano anterior. Desde quando entrou em vigor em 1998, até o ano de 2006, o Fundef foi formado por recursos do próprio Estado e de seus Municípios, cada ente contribuía com 15% de alguns tributos: o Fundo de Participação do Estado (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Recursos relativos à desoneração de exportações, e o Imposto sobre Produtos Industrializados.

A criação do Fundef é uma aproximação inicial quanto ao padrão mínimo de qualidade do ensino, assim reconhece a própria legislação do Fundef. O §4º do art. 60 do ADCT, determina que, para garantir um valor por aluno adequado a um padrão mínimo de qualidade de ensino, a União, os Estados e os Municípios deveriam convencionar progressivamente suas contribuições ao Fundo dentro do prazo de cinco anos.

Quanto à participação da União no Fundef esta se fazia através da fixação de um valor mínimo anual por aluno estipulado em nível nacional. O artigo 6º da Lei nº 9.424/96 define seu cálculo por meio da divisão entre o valor total das receitas previstas para o Fundef em todos os Estados, dividido pelo número de matrículas no ensino fundamental em todo o país no ano anterior, adicionado de uma estimativa de expansão. Desse modo, quando um Estado, não alcançava este valor mínimo, através de recursos próprios, a União deveria complementar os recursos do Fundo.

Outro objetivo básico do Fundef é a valorização do magistério, de fato uma condição primordial para a melhora da qualidade do ensino fundamental. Para concretizar esta valorização do professor de ensino fundamental nasce a terceira subvinculação: no mínimo 60% do total de recursos que Estados e Municípios recebiam do Fundo deveriam ser empregados na “remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental”. (artigo 7º da Lei nº 9.424/96). Ainda, segundo o mesmo artigo em seu parágrafo único, até 2001, uma parte destes recursos podiam ser aproveitados para financiar programas de capacitação destinados à habilitação dos professores leigos.

Em suma, os recursos advindos do Fundef, deveriam ser obrigatoriamente designados à atividades do ensino fundamental, elencados por Fortunati (2007) como: pagar os salários dos professores, diretores, supervisores, orientadores, inspetores e técnicos de planejamento escolar, usando pelo menos, 60% dos recursos do Fundo; pagar os cursos de capacitação e formação permanente para os professores e demais profissionais do ensino fundamental, com a parcela de 40% do fundo; reformar, construir, alugar ou comprar prédios escolares para atender à demanda do ensino fundamental, bem como pagar os serviços de limpeza, vigilância e conservação das escolas; comprar, alugar ou manter equipamentos eletrônicos ou básicos, como as carteiras; comprar material didático-escolar, de conservação, limpeza e consumo geral, comprar ou alugar veículos ou contratar serviços para o transporte escolar dos alunos do ensino fundamental.

Sem dúvida a criação do Fundef proporcionou um novo momento de ação em quanto à oferta do número de vagas nas escolas públicas de todo país. Com o objetivo de aumentar o número de alunos e com o propósito de receber mais recursos ou perder

menos dinheiro com a redistribuição feita pelo Fundef, os municípios brasileiros passaram a investir mais na construção e na ampliação das escolas.

Com a oferta de ensino fundamental quase totalizada para as crianças de 7 a 14 anos, o Governo Federal decide ampliar a oferta de financiamento ao ensino público. Para reforçar a educação básica, foi apresentada a proposta de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação, o FUNDEB. Este Fundo visa substituir o Fundef e atender também a Educação Infantil (creches e pré-escolas), o Ensino Médio, a Educação de Jovens e Adultos, a Educação Especial, a Educação Indígena, a Educação Profissional e a Educação do Campo, não atendidos antes pelo Fundef, além do Ensino Fundamental, já consolidado pela estrutura do Fundef.

O novo Fundo tem uma estrutura similar a do Fundef, e os recursos recolhidos de cada Estado e seus Municípios irão compor uma rede de recursos, chamada cesta, que será distribuída conforme o número de alunos atendidos em cada rede da Educação Básica.

A cesta de impostos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será composta de 20% de vários tributos: o Fundo de Participação do Estado (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), estes que já compunham o Fundef, e mais: Imposto sobre Produtos Industrializados (IP), Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* (ITCM), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre a renda e os proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos municípios, Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos estados, cota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios.

Para consolidar a Educação Básica em todo o país o novo Fundo estará em vigor por 14 anos, um período considerado satisfatório para esta consolidação. De modo a complementar o valor mínimo que cada esfera da federação deve alcançar, a Emenda Constitucional aprovada determina uma participação da União que aumentarão de valor gradativamente durante os primeiros quatro anos da implantação do Fundeb. A União contribuirá no primeiro ano com 2 bilhões de reais; no segundo ano com 2,85 bilhões de reais, no terceiro ano com 3,7 bilhões de reais; no quarto ano com 4,5 bilhões de reais e

a partir do quinto a contribuição da União será de apenas 10% do total do fundo, sendo os outros 90% de responsabilidade dos Estados e Municípios.

O pequeno valor repassado pela União é um dos fatores preocupantes para os dirigentes educacionais de Estados e Municípios, isto porque há uma grande demanda por vagas em creches e pré-escolas em todo o país, e considerando que o custo de uma criança de 0 a 3 anos é cinco vezes maior que uma criança do ensino fundamental, este é um grande desafio a ser enfrentado pelos municípios que vivem com seus orçamentos bastante apertados.

Outro fator preocupante é o fato de a Emenda constitucional nº 53/06 permitir a dedução de recursos da complementação para ampliar programas de melhoria da qualidade do ensino. Fato controverso já que a complementação de recursos é feita para os que não atingiram o valor mínimo. Os recursos para a melhoria da qualidade devem ser formados por outros meios e não com recursos de um Fundo proposto para a equidade da educação. Exemplo de um recurso que não consta na cesta-Fundeb é o salário-educação.

Esta outra fonte de recurso existe desde 1964, e está inscrita na atual Constituição Federal no artigo 212, § 5º, como fonte adicional de financiamento do ensino fundamental público. Esta contribuição recebeu nova regulamentação pela Lei nº 9.766, em 18 de dezembro de 1998.

O salário-educação é calculado com base na alíquota de 2,5% que incide sobre o total de remunerações pagas ou creditadas a qualquer título aos segurados empregados das empresas contribuintes de todo o país. Os recursos financeiros do salário-educação tem sua origem na arrecadação cadastradas nas empresas cadastradas no SME (Sistema de Manutenção do Ensino Fundamental), no Fundef, e as não-castradas, via INSS, sendo que a Previdência Social fica com 1% da arrecadação, a título de taxa administrativa.

Da soma arrecadada em cada Estado 1/3 constitui a cota federal, que é usada pela União para custear programas de universalização do ensino fundamental e na redução das diversidades socioeconômicas, 2/3 constituem a cota estadual, dos quais no mínimo 50% devem ser racionadas entre o Estado e seus Municípios, conforme

estabelecer Lei Estadual, observado o critério de proporcionalidade em relação ao número de alunos nas respectivas redes de ensino.

Paulatinamente o apoio financeiro iniciado no período Imperial ganhou força com o avanço dos textos constitucionais e com as leis criadas para direcionar a educação pública brasileira, a exemplo da LDB. Os dispositivos apresentados acerca do financiamento da educação são alguns dos meios primordiais para garantir um ensino de qualidade no País e seu descumprimento provoca sanções legais.

Quando a aplicação dos percentuais mínimos em manutenção e desenvolvimento do ensino não é realizada as conseqüências são graves. Quando os Estados e Municípios descumprem os dispositivos o resultado pode ser um parecer do Tribunal de Contas pela rejeição das contas destes entes, que podem ser efetivamente rejeitadas pelo Poder Legislativo, gerando a intervenção da União ou do Estado, conforme o caso, a impossibilidade de celebração de convênios ou de realizar operações de crédito, e a perda da assistência financeira da União ou do Estado. E para o chefe do Poder Executivo, a conseqüência pode ser um processo por crime de responsabilidade, processo penal ou mesmo inelegibilidade.

Os dispositivos referentes ao financiamento da educação dizem respeito ao direcionamento de recursos para a educação básica. A educação formal realizada dentro da escola tem garantias legislativas do Poder Público para que se realize de forma efetiva, entretanto há um distanciamento entre o ser e o dever ser, ou seja, apesar das normas jurídicas e planos curriculares determinarem como deve ser a educação no país, há uma total falta de compromisso com a formação humana e ética da criança e do adolescente. A preocupação em manter materialmente a instituição escolar pública, não permitiu que se abrisse um leque maior para o que há ao redor dos muros escolares.

### **3.3 A importância da educação para o desenvolvimento do Estado**

A importância da educação é reconhecida no século XX e a relação entre o nível de desenvolvimento de um país e seu nível educacional é um tema que tem sido estudado há anos por organizações a exemplo da UNESCO<sup>4</sup>. Quanto mais investimento se dirige à educação (obviamente associado ao seu uso adequado) maior o nível de desenvolvimento de um país.

---

<sup>4</sup> Ver mais em United Nations Developed Programme, UNESCO, 2008.

Há um consenso de que o século XX foi aquele onde mais se investiu na educação, pois no fundo se reconheceu a importância e diversidade dos benefícios relacionados à educação.

Como se sabe a educação ocasiona benefícios individuais e sociais. Os individuais podem ser avaliados no nível da saúde, da produtividade e da diminuição da desigualdade na distribuição de renda. Ao passo que os benefícios sociais podem ser medidos no nível da diminuição dos efeitos maléficos da pobreza, da contribuição para a democracia, da promoção da paz e da harmonia, maior preocupação com as questões ambientais e da crescente competitividade econômica.

A educação é, portanto, o processo que permite transformar o potencial de cada pessoa em competências, sendo fundamental no processo de desenvolvimento humano. No que concerne aos benefícios individuais da educação, estes são, em geral, notórios. A produtividade do trabalho está ligada ao nível educacional do trabalhador no que tange suas habilidades em lidar com as novas tecnologias, nesse sentido a educação é um elemento fundamental no crescimento econômico. Consequentemente, o aumento na produtividade, quando seguido do aumento de salário, implica em melhorias na qualidade de vida, não só por causa da redução da pobreza, mas pela facilidade ao acesso aos cuidados da saúde tendo como resultado o aumento na expectativa de vida.

Quanto aos benefícios sociais, a educação, sendo uma ferramenta para melhorar o conhecimento humano, é fundamental na formação do capital social, o qual aparentemente tem um resultado positivo sobre o desenvolvimento econômico.

Espera-se, portanto, que a educação esteja ligada positivamente ao nível de riqueza de um país, avaliado por um referencial de economia como o PIB, da mesma forma com o nível de vida, avaliado por um indicador de saúde, como a expectativa de vida. De fato,

o indicador de desenvolvimento humano mais considerado, admite que este resulte de uma média ponderada dos aspectos econômicos, medidos pelo PIB, dos aspectos de saúde, medidos pela esperança de vida, e dos aspectos educacionais medidos por um índice de educação. ( CALEIRO, 2010, p. 144)

Nesse sentido, naturalmente associamos que um país mais desenvolvido é o que disponha de um melhor nível de educação. Conclua-se a importância da educação para o desenvolvimento econômico e social de um Estado.

Os investimentos, não só financeiros como de formação humana, do Estado na área de educação devem acontecer não por força de um dispositivo legal, mas por acreditar e desejar que o país tenha seu desenvolvimento econômico e social ampliados.

Entretanto em um país como o Brasil cuja pobreza e violência são uma realidade social, a maioria da população brasileira, especialmente crianças e adolescentes vivem hoje em uma realidade de marginalidade onde os atos de violência tornam-se cotidianos, e os infantes são vítimas vulneráveis desse quadro. Para assegurar os direitos fundamentais da Infância e Juventude, foi criado o Estatuto da Criança e Adolescente para assegurar os direitos sociais, como a educação, bem como uma proteção legal para os menores que cometem conduta ilegal, dando-lhes um tratamento diferenciado com o propósito de fornecer uma educação para a vida por meio das medidas socioeducativas.



## Capítulo IV

### 4. A Educação por meio das medidas socioeducativas

#### 4.1 A educação no Estatuto da Criança e do Adolescente

Em meio aos direitos fundamentais dedicados à infância e juventude, destaca-se de modo imperioso o relativo à educação, ressaltando que o sistema educacional se constitui, ao lado da família, uma importante agência de socialização do ser humano. Segundo prevê a regra constitucional, a educação, devidamente percebida como direito de todos e dever do Estado, dedica-se, ao pleno desenvolvimento da pessoa, sua qualificação para o trabalho e, sobretudo, ao preparo para o exercício da cidadania (art. 205, da CF).

Com o advento das garantias constitucionais se fazia cogente a elaboração de Lei Ordinária para regulamentar a proteção da criança e do adolescente, abolindo terminantemente toda a legislação do período autoritário. Com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, desaparece a expressão ‘menor’, que caracteriza o infante, e é substituído por ‘crianças e adolescentes’, agora reconhecidos como sujeitos de direitos, com proteção jurídica, cujo respeito e preocupação são salvaguardados através da Doutrina da Proteção Integral. Mencionada doutrina assegura que crianças e adolescentes são “sujeitos de direitos e que, pela condição peculiar na qual se encontram, devem ter prioridade absoluta no estabelecimento das políticas públicas.” (VIEIRA & VERONESE, 2003, p. 112)

Para garantir a satisfação das necessidades de crianças e adolescentes, e assegurar o cumprimento dos seus direitos à proteção integral, é que nasceu o Estatuto da Criança e do Adolescente, este veio, portanto, para ser o instrumento de atenção diferenciada à população infanto-juvenil.

Quanto à educação de crianças e adolescentes, já regulamentadas na Constituição Federal de 1988, é agora um direito regulado no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Livro I, Capítulo IV – Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer. O Estatuto em seu art. 53 estabelece:

Art. 53 – A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-lhes:

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

II – direito de ser respeitado por seus educadores;

III – direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV – direito de organização e participação em entidades estudantis;

V – acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Parágrafo único – É direito dos pais ou responsáveis ter ciência no processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Aludido dispositivo, assim como o art. 54 do Estatuto, reportam quase totalmente o texto da Constituição de 1988, *supra* mencionada, quais sejam: Seção I (Da educação), Capítulo III (Da educação, da cultura e do desporto), Título VIII (Da ordem social), ratificando os deveres do Estado, da família e da sociedade para com a educação de crianças e adolescentes.

Diante do contexto educacional brasileiro, onde a dificuldade em manter na escola crianças e adolescentes oriundos de famílias mais pobres é uma realidade, é que o artigo 57 do Estatuto proclama que o Poder Público deve estimular pesquisas, experiências e novas propostas relativas a calendário, seriação, currículo, metodologia, didática e avaliação, com o propósito de incluir crianças e adolescentes afastados do ensino fundamental obrigatório. O desfazimento da estrutura escolar, cujo índice de reprovação e de evasão escolar pouco muda, é fruto de dois fatores congregados: as concepções conservadoras de ensino e a pobreza, isto porque de fato

o fracasso institucional escolar tem raízes históricas. Além das já mencionadas [a pobreza, por exemplo], ousamos elencar, dentre outras, o próprio acesso não democratizado à escola, a falta de qualidade do ensino, a inadequação na formação do educador, além da degradação das condições de seu trabalho – e não podemos esquecer da proposta ‘político-pedagógica’ imposta e definida para sacramentar a incompetência, intelectual, emotiva e de aprendizagem, dos poucos que conseguem nela permanecer; materializada não só por currículo irreal, bem como por uma concepção metodológica, formal, mecanicista e aviltadora dos que participam do ato educativo.(CURY,SILVA, MENDEZ, 2002, p. 186)

A composição do currículo escolar, muitas vezes distantes da realidade social e do nível de escolaridade do educando, corrobora com a exclusão socioeducacional da criança e do adolescente e o antídoto contra “a marginalização social que encaminha crianças e adolescentes à mendicância, ao trabalho precoce, à prostituição e à delinquência sem dúvidas é o direito de acesso, permanência e sucesso no sistema educacional.” (NETO, 1999, p.59 *apud* BRANCHER, 1999) Dessa forma, o caminho para alcançar dias melhores para a infância e juventude do Brasil tem como ponto de partida a efetivação do direito à educação. Para tanto, o legislador do Estatuto, ao tempo em que pauta os princípios informadores no artigo 53 e as formas de sua materialização no artigo 54, certifica que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, bem como a sua oferta irregular, implica responsabilidade da autoridade competente elencado no artigo 54, § 2.

Com a intenção de formar verdadeiros cidadãos, o processo educativo se propõe a atender os propósitos de valorização do ser humano, de crescimento no campo das relações interpessoais, do respeito ao próximo e, igualmente, com o propósito de desenvolver o senso crítico, a responsabilidade social, o sentimento participativo, podendo expressar de forma livre e consciente seu pensamento, finalmente, constituindo a escola em um ambiente favorável ao desenvolvimento pleno do educando.

O estabelecimento de regras relacionadas ao campo disciplinar faz parte do processo pedagógico, o aluno aprende pelos próprios limites da convivência escolar e social, bem como o respeito à autoridade, como nos ensina Paulo Freire (1996), ser tão necessária quanto à liberdade. Há um equívoco, por parte de alguns, ao imaginar que em qualquer de seus dispositivos o ECA esteja indo de encontro ao princípio da autoridade no sistema educacional. Na verdade a previsão legal se contrapõe ao autoritarismo, e estabelece que o educando deva ser tratado com dignidade e respeito. Portanto, submeter criança ou adolescente sob sua autoridade, a vexame ou a constrangimento é um ato estabelecido como figura criminosa no art. 232, do ECA.

O Regimento Escolar estabelece as regras de disciplina, que são aplicadas pelo Conselho Escolar, depois de assegurada a ampla defesa, e devem considerar sanções pedagogicamente adequadas, que nunca impliquem em exclusão do aluno do sistema educacional ou em decorrências destituídas de caráter educativo como por exemplo a suspensão que retira o aluno do processo educativo e muitas vezes funciona como uma premiação pelo ato de indisciplina.

Há de se considerar que a indisciplina, por vezes é gerada pelo desinteresse nas atividades escolares, pelas dificuldades na aprendizagem, resultando no seu insucesso escolar. É preciso aprofundar o conhecimento a cerca das razões da indisciplina, ao passo que se deve buscar a origem dos problemas dos alunos que são rotulados “indisciplinados”. Ao sistema educacional atribui-se o poder/dever de tratar da eliminação dos atos de indisciplina. Ensinam-nos Maria José Milharezi Abud e Sônia Aparecida Romeu que

a disciplina vem associada a outros aspectos do comportamento e o seu desenvolvimento na conduta de cada um representa uma conquista progressiva, lenta, que se dá à medida que o indivíduo se desenvolve como um todo, isto é, à medida que amadurece física e mentalmente, aprimora a sua inteligência, ganha em equilíbrio emocional, autonomia individual, capacidade de se relacionar com seus semelhantes.( p.47 *apud* D’ANTOLA,1989)

As críticas ao processo pedagógico ou às propostas educacionais e as contestações aos critérios avaliativos não devem ser interpretados como rebeldia ou indisciplina, pois estas manifestações correspondem a direito do educando conforme explicita o artigo 53, III e parágrafo único do ECA.

No momento de auxiliar a escola para solucionar os atos de indisciplina deve ser considerada a participação dos pais, que a tem por dever legal, e a participação da comunidade, enquanto proposta constitucional de democracia, de maneira especial pela conjuntura de co-responsabilidade que se estabelece e a integração escola-comunidade voltada ao verdadeiro exercício da cidadania.

Os atos de indisciplina, portanto, devem ser resolvidos “nas dependências da própria entidade educacional, de acordo com as normas de regimento interno” (MARQUES, 2007, p.54). A intervenção deve se dar de forma imediata de modo a “impedir uma progressão na conduta que vai se tomando cada vez mais grave e reprovável, somente se encaminhando as questões ao sistema da Justiça da Infância e Juventude (aí incluído o Conselho Tutelar), após *esgotados os recursos escolares*.”(NETO, 1999, p. 64)

Ainda conforme Marques (2007), os professores e o diretor da escola podem aplicar as punições menos graves, e ao Conselho Escolar ou Conselho Disciplinar cabem os casos mais gravosos de indisciplina. Quanto às punições, estas variam de advertência verbal até a transferência do aluno para outra instituição de ensino. “A advertência verbal serve para os casos de pouca gravidade, a chamada admoestação não

deve ser praticada de forma que proporcione ao aluno situação constrangedora e vexatória, prevista no artigo 115 do Estatuto da Criança e do Adolescente.” (p.54) A advertência também pode ser por escrito, quando o aluno é reincidente, neste caso os pais ou responsáveis são comunicados e assinarão um termo de compromisso para colaborar na melhora da conduta do filho ou filha.

Persistindo o ato de indisciplina, ou praticando um ato mais gravoso, o aluno ou aluna pode ser suspenso, mas só o órgão colegiado pode suspender as aulas do aluno. Este é um ponto de divergência, pois, como se sabe o direito à educação é uma garantia constitucional (art. 205) e o aluno não pode ter seu aprendizado prejudicado. Quando a suspensão não bastar “o educando será transferido para turma diversa para desvincular as amizades obtidas naquela em que tornou-se multirreincidente.” (MARQUES, 2007, p. 55). Igualmente, pode o aluno ser apenas mudado de turno. A transferência compulsória ou a expulsão não são permitidas, a segunda em nenhuma hipótese, e a primeira só com a concordância dos pais ou responsáveis.

Para Neto (1999), quando a escola se alia a Justiça de Infância e Juventude e com o Conselho Tutelar, a diminuição dos atos infracionais torna-se mais eficaz, dada esta integração, nasce um espaço para reflexão conjunta acerca da vida institucional e estabelecem-se, na medida do possível, critérios para a intervenção diante dos inúmeros comportamentos anti-sociais praticados pelos educandos.

#### **4.2 Atos Infracionais e medidas socioeducativas: a educação judiciária**

Quando os atos praticados por crianças e adolescente vão além dos atos de indisciplina, tomando uma proporção mais grave, são chamados atos infracionais, a estes atos são atribuídas medidas socioeducativas.

Contudo, para proteger a formação e o desenvolvimento integral da criança e do adolescente no tocante as punições que poderiam ser-lhes atribuídas quando do cometimento de atos infracionais, é que a doutrina da proteção integral consagra a irresponsabilidade da infância, no ECA o art. 2º caracteriza a criança como aquela até 12 anos de idade incompletos. A esta é dado o tratamento protetivo, sem qualquer coerção. Mais do que a irresponsabilidade, aqui acontece o fenômeno da inimputabilidade penal. Segundo Tavares (2001) “Inimputabilidade, em sentido geral, é a condição pessoal de quem não pode sofrer a inflição de penas criminais.” (p.164)

Para evitar os efeitos deformadores das penas criminais, a inimputabilidade também se estende à juventude, definidos pelo ECA, no art. 2º, como os maiores de 12 anos e os menores de 18 anos de idade.

Entretanto, para esta faixa etária aplica-se o princípio da irresponsabilidade juvenil, nesse sentido “os adolescentes devem arcar com as conseqüências jurídicas dos seus atos praticados em sentido contrário a lei, denominados tecnicamente de atos infracionais, segundo a nova terminologia implantada com o Estatuto.” (TAVARES, 2001, p. 162)

Em caso de ato infracional cometido por aluno, não pode o funcionário, diretor ou professores da instituição de ensino aplicar-lhe nenhuma medida socioeducativa, compete ao Juiz aplicá-las. O artigo 101 do Estatuto prevê, as medidas de proteção para a criança que tem seus direitos ameaçados ou violados nas seguinte hipóteses, conforme artigo 98:

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

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

III - em razão de sua conduta.

Diante de alguma destas circunstâncias aplica-se alguma das medidas previstas no artigo 101:

I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;

II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;

III - matrícula e freqüência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;

IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;

V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;

VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;

VII - acolhimento institucional;

VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar;

IX - colocação em família substituta.

Estas são medidas de proteção aplicadas ao menor que cometer ato infracional previsto em Lei, com exceção do inciso IX que só pode ser exercido por autoridade judiciária, pode o Conselho Tutelar aplicá-las ao menor infrator. Já o artigo 112 estabelece as medidas socioeducativas que podem ser aplicadas ao adolescente quando verificada a prática de ato infracional. A autoridade competente poderá aplicar as seguintes medidas:

- I - advertência;
- II - obrigação de reparar o dano;
- III - prestação de serviços à comunidade;
- IV - liberdade assistida;
- V - inserção em regime de semi-liberdade;
- VI - internação em estabelecimento educacional;
- VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

Aos inimputáveis que já tenham condições de arcar com a responsabilidade do ilícito, baseado no critério da responsabilidade juvenil, o artigo 228 da Constituição Federal substitui o tratamento penalógico dos imputáveis, pelo tratamento pedagógico aos inimputáveis, que deve ser conferida por legislação especial, esse tratamento veio a ser consubstanciado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Nesse tom, os adolescentes, são, pois, sujeitos de direito e cumprem as conseqüências de seus atos infracionais por meio das respostas sociais no molde das medidas socioeducativas compulsórias. Como já citados, as medidas socioeducativas, são somente as que o Estatuto estipula para os jovens entre 12 e 18 anos de idade. Os princípios da legalidade e anterioridade são adotados como garantia dos direitos individuais de liberdade.

A principal diferença na natureza das medidas punitivas destinadas aos imputáveis e aos inimputáveis, é que ao menor há o especial objetivo educacional de

reinserção do jovem no convívio social. Ao passo que sanções criminais comuns, como sabemos, pouco faz pela ressocialização do adulto na sociedade.

Em outras palavras, ao invés de crime ou contravenção de qualquer natureza, entende-se ato Infracional, e no lugar de penas, medidas socioeducativas.

Os adolescentes estão imunes às imputações penais e ao tratamento penalógico, porém sujeitos à responsabilidade pelos atos anti-sociais, arcando com as conseqüências previstas no ECA, lei especial protetiva, sistematizadora do ato Infracional e do tratamento pedagógico por meio das medidas socioeducativas. (TAVARES, 2001, p. 164)

As condutas descritas na Lei Penal Comum como crimes ou contravenções são tipificadas no universo dos inimputáveis. Através do artigo 103 do ECA: “Considera-se ato Infracional a conduta descrita como crime ou contravenção.” A contravenção penal é uma espécie de infração de menor gravidade.

Segundo Tavares (2001) alguns autores consideram medidas socioeducativas verdadeiras penas, em especial as de internação e de semi-liberdade. Entretanto, o adolescente, já consciente de seus atos deve receber da sociedade e do Estado uma resposta, no sentido de educá-lo por meio das medidas socioeducativas (como já diz o próprio nome). Aqui o precípua escopo é de dar ao jovem a possibilidade de arrepende-se, conscientizando-o de que o caminho do crime é sempre o mais difícil, e que só por meio da educação ele pode alcançar algo melhor. Isto que pode ser uma utopia para muitos é na verdade o caminho mais simples, quando enxergarmos que de fato, e em verdade, é por meio da educação, quando proporcionada adequadamente, que formaremos cidadãos comprometidos com o bem social - que busca o mesmo caminho do bem para todos - essa realidade de violência se dissipará.

Enquanto este momento não chega, a criança ou adolescente que, comprovadamente cometem conduta ilegal, recebem medidas que vão desde a advertência, passando pela obrigação de reparar o dano, a prestação de serviços à comunidade, a liberdade assistida, a inserção em regime de semiliberdade, até a internação para os casos mais graves, e que significa privação de liberdade do infrator.

Dentro do contexto da proteção integral, a idéia é de que o adolescente, autor de ato infracional, se submeta a medidas socioeducativas e não punitivas, propensas a intervir no seu processo de desenvolvimento para dar-lhe a possibilidade de compreender melhor da realidade e que aconteça uma efetiva integração social, no



entender de Olympio de Sá Sotto Maior Neto (1999) “o educar para a vida social visa, na essência, o alcance de realização pessoal e de participação comunitária, predicados inerentes à cidadania”. (p.61)

Segundo entendimento do mesmo autor, do elenco de medidas acima pautados, a medida que tem as melhores condições de ser bem sucedida é a da liberdade assistida, visto que se desenvolve voltada a intervir na realidade familiar e social do adolescente, com o propósito de resgatar, mediante apoio técnico, as suas potencialidades. Através do acompanhamento, do auxílio e da orientação, a promoção social do adolescente e de sua família, bem como a sua inclusão no sistema educacional e no mercado de trabalho, certamente implicará um desejo de estabelecer um projeto de vida capaz de determinar seu rompimento com a prática de delitos, evidente que ainda restarão os vínculos de amizade do adolescente, seu grupo de convivência e a comunidade. De modo imediatamente contrário a internação é a medida sócio-educativa com as piores condições para produzir resultados positivos, já que nenhum desses procedimentos estão presentes.

De acordo com Roberto Lyra (*apud* NETO, 1999, p.62) "a verdadeira prevenção da criminalidade é a justa e efetiva distribuição do trabalho, da educação, da cultura, da saúde; é a participação de todos nos benefícios produzidos pela sociedade, é a justiça social”, nesse sentido o ECA pode se constituir um instrumento de garantia às crianças e adolescentes da possibilidade do exercício dos direitos fundamentais da pessoa humana e obriga o Estado a cumprir sua função enquanto ente institucional e de modo insubstituível. Atuando concretamente no campo da promoção social, realizando políticas sociais basilares, políticas sociais assistenciais em caráter complementar e programas de proteção especialmente voltados a crianças e adolescentes em condições de risco pessoal e/ou social.

As medidas socioeducativas aplicadas aos adolescentes que praticam algum ato de ilicitude estão embasadas em um princípio básico: “o de respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, cuja conduta revela imaturidade bio-psicológica” (NETO, 1999, p.62). Acerca do cuidado com o desenvolvimento bio-psicológico do menor, continua o mesmo autor, que

em se tratando de adolescentes autores de ato infracional ou anti-social, as medidas -judiciais ou administrativas - carecem atender a um conteúdo educativo, capaz de auxiliar o jovem a superar os conflitos próprios da chamada *crise da adolescência*, singularmente

marcada pelo insurgimento contra os padrões sociais estabelecidos e, em assim sendo determinante das transgressões aos comandos legais.

O Estatuto da Criança e do Adolescente é apontado popularmente como o responsável pela impunidade do menor infrator, no sentido de que ao invés de punir protege-o e nada faz para reabilitá-lo tirando-o da vida de crime, especialmente os que se encontram na faixa etária de 15 a 17 anos e que cometem crimes hediondos, muito se ouve falar que “Ah! É menor, faz o que quer e não vai para a Cadeia!” Estigmatizado como “bandido” e criminoso, esse infrator não está isento de responsabilidade, seja qual for sua idade. No entanto, enviá-lo para uma instituição de sanção criminal comum seria o mesmo que enviá-lo para uma escola de crimes, infelizmente esta é uma realidade do Direito Penitenciário.

Diante da realidade social em que o país se encontra, foram pensados e disponibilizados meios judiciais e extrajudiciais à luz da doutrina da proteção integral no intuito de proteger a esfera educacional.

#### **4.3 Os Instrumentos de tutela à educação**

Os estabelecimentos de ensino público e/ou particular encontram-se com grandes modificações de percepções na área da educação, sejam legislativas ou da própria sociedade, que estão causando um crescente número de conflitos nas relações educacionais. Nesse sentido, surgem os instrumentos de prevenção institucional ou instrumentos judiciais e extrajudiciais.

Inicialmente é apropriado empregar os procedimentos da própria estrutura administrativa do estabelecimento de ensino enquanto instrumento preventivo: como por exemplo, criar métodos administrativos conciliatórios como uma ouvidoria, e aplicar, se preciso, punições pedagógicas. Vale salientar, que o Ministério Público, o Conselho Tutelar e os Conselhos Municipais de Educação agem, igualmente, de maneira preventiva, na busca de possibilitar o acordo com a pessoa ou autoridade, já que é dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou transgressão dos direitos da criança e do adolescente (arts. 70 a 73 do Estatuto da Criança e do Adolescente). Até porque, nem todos os meios de proteção do direito à educação são judiciais, ou seja, relativos ao Poder Judiciário. Acerca da atuação do Ministério Público, ensina Tavares (2001) que o Ministério Público, órgão de defesa da sociedade e do cidadão, na seara do

sistema de Justiça da Infância e da juventude desdobra-se em dois grandes órgãos de educação de atribuições Constitucionais: Promotoria de justiça da infância e da juventude e curadoria da infância e juventude. A legitimação do MP como substituto processual, em favor da Infância e da Juventude, além de sua função clássica de fiscal da lei, vem da própria CF quando ela estabelece a Ação Civil Pública para proteção dos interesses difusos e coletivos. (art. 129, III) Também o ECA em seu art. 210, I, institui o *Parquet* legitimado para defender o direito educacional.

Posteriormente, então exauridas todas as probabilidades de resolver os conflitos nas relações jurídicas educacionais, aparecem os mecanismos ou os instrumentos judiciais, aqui se tem a presença do Estado-juiz, para apreciar e propor uma solução judicial. Para isso, o ordenamento jurídico dispõe os mecanismos judiciais, incluindo os remédios constitucionais peculiares as questões educacionais, quais sejam: o acesso à justiça, ou seja, o acesso à ordem jurídica justa conforme o art. 5º, XXXV da CF e art. 141 do ECA; O direito de petição, que incumbe a qualquer pessoa, pois pode ser desempenhado perante qualquer órgão público, mas não podemos confundir-lo com direito de obter decisão judicial, este está sujeito a presença do advogado ou de um defensor público, conforme art. 5º,XXXIV da CF e art. 53, V do ECA. Posteriormente, temos a ação de rito sumário, art. 208, § 2º da CF; art. 5º, caput e § 3º e §4º da LDB; a ação civil pública com base no art. 129, III da CF e no art. 201, V do ECA; o mandado de segurança (art.5º, LXIX da CF) e o mandado de injunção (art. 5º, LXXXI da CF).

Outro importante instrumento em prol da educação é a audiência pública. Consiste em uma reunião pública informal onde todos na comunidade são convidados a comparecer, a dar suas opiniões, e a ouvir as respostas de pessoas públicas. Nas comunidades heterogêneas atuais, em razão do grande número de pessoas, geralmente, as audiências públicas são conduzidas por pessoas que podem influenciar os eleitos oficialmente em sua tomada de decisão ou dar a chance de sentir que suas vozes estão sendo ouvidas.

É preciso compreender o Estatuto como um importante instrumento não só para proteger àqueles a quem se dirige, mas também como um aliado do sistema educacional, que prioriza o educando enquanto pessoa em desenvolvimento que tem direito de viver em condições favoráveis para seu sucesso no processo educacional e de aprendizagem. O Estatuto dispõe que o princípio constitucional da ‘prioridade absoluta’

para as crianças e adolescentes constitui em dar preferência na formulação e execução das políticas sociais públicas, assim como destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e juventude, conforme o art. 4º, parágrafo único, alíneas *c* e *d*, do ECA, em prol de formar o agente responsável pela missão apontada como um dos desígnios principais da República Federativa do Brasil que é o de construir uma sociedade livre, justa e solidária.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação é um tema exaustivo e sempre haverá questões pertinentes a ela a serem pontuadas pela sociedade e pelos poderes públicos. Quando passou a ser uma responsabilidade do Estado, a educação foi tratada de maneiras diferentes conforme interessava.

No período colonial brasileiro a educação pública como direito de todos não era interesse do Estado por uma questão meramente política. Tendo em vista as idéias emancipatórias advindas da Europa, a Coroa temia que por meio da educação o povo pudesse absorver os ideais de liberdade e insurgir contra o regime político. Com a Independência proclamada por D. Pedro I, a educação ainda não se tornou interesse público, apesar de o artigo 179 da primeira Carta Magna de 1824 declarar que “a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos” ela era, na verdade, responsabilidade da família e da Igreja. Esta última retoma, com a instituição do novo regime imperial, sua prerrogativa educacional.

Com o advento da República Federativa do Brasil, a educação que estava descentralizada manteve-se descentralizada sob responsabilidade dos estados federados. Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, a educação esteve sempre à margem das questões referentes ao Estado, ou seja, ela foi sempre uma questão menor, mesmo recebendo uma formalização Constitucional. A redemocratização do país dependia da reestruturação educacional para que se pudesse cumprir a educação estabelecida pela nova Constituição. Esse processo de reconhecimento da educação como dever do Estado se deu principalmente pela participação da comunidade educacional durante a Assembléia Constituinte que construiu o texto de 1988.

Baseado na presunção de que a educação se molda aos interesses dos poderes públicos como o foi no período colonial, podemos imaginar que ainda hoje se perpetua a idéia de que quanto mais instruído for um povo, mais crítico ele será. Por trás do ideal iluminista de liberdade, igualdade e fraternidade havia exatamente isso: iluminar o povo para a realidade social na qual estavam inseridos e assim dar subsídios para a luta por melhores condições de vida. Esta é uma concepção que vive até hoje, já que quanto mais luz, melhor se pode enxergar. Nesse sentido, chegamos a acreditar que o atravancamento da melhoria do ensino público perpassa a idéia de que o povo

esclarecido representaria uma ameaça para o Poder Público, pois passaria a enxergar questões muito mais profundas. E os interesses que existem por trás das ideologias políticas estariam abalados.

Entretanto, a verdadeira educação assegurada pela CF é aquela voltada ao diálogo, à tolerância, e, sobretudo, à liberdade. A transformação social esperada pela humanidade no sentido de estabelecer uma sociedade pacífica e harmônica passa necessariamente por uma modificação no processo educativo que deve ser hábil para edificar esse novo mundo. Conforme Miglior (*in* BRANCHER, 1999) isso demanda uma releitura na proposta educacional no intuito de expandir a concepção da realidade e do desenvolvimento do ser humano nos seus níveis intelectual, afetivo, emocional e espiritual, seu compromisso com a ética e a responsabilidade social e planetária, numa visão de educação integradora e formadora de caráter. Cada vez mais o sistema público de ensino forma indivíduos que, em sua maioria, não sabem se expressar oral ou graficamente, não possuindo, em geral, capacidade de reflexão crítica.

Mesmo com a garantia constitucional do direito à educação e todos os seus respectivos dispositivos e legislações correlatas, percebemos que a educação tem sido muito mais quantitativa do que qualitativa. A educação tem sido para a família muito mais uma questão financeira, requisito para receber a assistência do governo, do que o desejo de formar seus filhos e filhas por meio do processo escolar. A escola, de modo geral, não usa seu espaço como um instrumento de desenvolvimento da pessoa, para prepará-los para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho (art. 205, CF). Ao invés disso tem sido depósito de crianças e adolescentes obrigados a frequentar a instituição de ensino para que sua família receba as diversas assistências do Estado e o sonho de alcançar uma vida melhor fica esquecido.

Não podemos negar que a atual Constituição, ao menos no plano das aparências, nos traz alguma esperança, pois de qualquer forma garante uma educação gratuita aos que, muitas vezes, só tem a escola como único acesso às letras. No entanto, isso pode ser prejudicado pela possibilidade dos recursos públicos serem indevidamente utilizados.

O recente escândalo das merendas, veiculado em rede nacional é um exemplo de como os recursos dirigidos à educação tem sido administrados, por isso voltamos a afirmar que a previsão legal de recursos não implica seu cumprimento, apesar das

diversas sanções legais previstas para punir os administradores públicos que descumprem essas determinações.

Ao longo desse estudo percebemos que o passado histórico do nosso país, onde a educação sempre esteve atrelada aos interesses sociais das velhas elites, tem sido um verdadeiro entrave na atualização do sistema, que é cheio de vícios, como tantas outras de nossas instituições.

Nada ou muito pouco pode ser feito, pode ser transformado, sem que o Estado assuma verdadeiramente seu dever e sua responsabilidade quanto a promoção de uma educação de qualidade para todos, não por força Constitucional, normativa ou legal, mas por acreditar que a educação é primordial para o desenvolvimento socioeconômico de uma Nação. Quando de fato a educação pública passar a ser interesse do Poder Público em querer uma sociedade, um país, para cada brasileiro que possibilite a todos uma vida de qualidade, ainda teremos de conviver com esse triste quadro de desamor.

Esquecemos que o fundamento da vida é o amor, sobrepujemos a ele as questões materiais, de ganância e poder. O amor é uma verdade simples e universal, tudo que se faz embasado no amor frutifica e dá certo. Amar implica sairmos de nós mesmos e se manifesta no servir. Servir nos leva a doar e a perceber na unidade a diversidade.

O que parece utopia é na verdade o primeiro esboço do que pode ser real. O sonho faz parte do ser humano, que é por natureza planejador e estrategista, e o será enquanto tiver a capacidade de sonhar. Assim como para dar a todos o direito à justiça igualitária, para alcançarmos uma educação verdadeiramente de qualidade para todos, à luz do que propõe a Constituição Federal, carta maior de um Estado, é preciso que abracemos nossa competência amorosa e assim despertar o que há de melhor em nós mesmos e nos outros.

O desenvolvimento do Estado perpassa a necessidade de revitalização da escola, posto que a importância da educação para o desenvolvimento social e econômico de um país é inegável, por tanto, desejamos com esse trabalho conclamar o poder público a se revestir da prerrogativa do serviço, iniciada no amor, para junto com a família e a sociedade tornar viva cada letra da nossa Constituição Federal, possibilitando que de fato formemos crianças e adolescentes plenamente desenvolvidos, qualificados para o trabalho e preparados para exercer sua cidadania, mais do que isso, possibilitar a

realização dos sonhos de crianças e adolescentes que anseiam, no mais íntimo do seu coração, um amanhã melhor e mais feliz, que esperam por meio da educação e da escola que esse amanhã não tarde em chegar.



## REFERÊNCIAS

ABUD, Maria José M.; ROMEU, Sonia APARECIDA. A problemática da disciplina na escola: relato de experiência. In: D'ANTOLA, Arlette. **Disciplina na escola: autoridade versus autoritarismo**. São Paulo, EPU, 1989.

BOAVENTURA, Edivaldo. **A educação brasileira e o direito**. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997.

BRANDÃO, Carlos da Fonseca. **PNE Passo a Passo (lei nº 10.172/2001):** discussão dos objetivos e metas do Plano Nacional de educação. São Paulo: Avercamp, 2006. P. 197-209

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

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Constituições do Brasil:** de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília, DF, secretaria de Edições Técnicas, 1986, 2v.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 07 mar. 2011

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 12 abr. 2011

CALEIRO, Antônio. **Educação e Desenvolvimento: que tipo de relação existe?** Departamento de Economia – Universidade de Évora, Portugal. 2010.

COELHO, Luiz Claudio Araújo. **A Educação nas Constituições Brasileiras**. Disponível em : <<http://www.fa7.edu.br>> Acesso em: 15 fev. 2011

CURY, Munir; SILVA, Antônio Fernando do Amaral e; MENDEZ, Emílio García (coord.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

FORTUNATI, José. **Gestão da educação pública:** caminhos e desafios. Porto Alegre: Artmed, 2007. P. 39-50

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia:** Saberes necessários à prática educativa. 27 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GUEDES, Gilmar B. Breve retrospectiva sobre o financiamento educacional. In: \_\_\_\_\_. **A caixa Escolar como indutora da descentralização financeira:** uma reflexão sobre a Caixa como entidade de direito privado do município de Natal. 130f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós- Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do norte, Natal, 2002.

HERKENHOFF, João Baptista. **Dilemas da educação:** dos apelos populares à Constituição. São Paulo: Cortez: Editores Associados, 1989. p. 20.

JUNIOR, José Cretella. Comentários à constituição de 1988: arts. 170 a 232. 2. ed., volume VIII. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

- KONZEN, Afonso Armando. O Direito à Educação Escolar. In: BRANCHER, Leoberto Narciso; RODRIGUES, Maristela Marques; VIEIRA, Alessandra Gonçalves (org.). **O Direito é Aprender**. Brasília: MEC, 1999. p. 09-15.
- MARQUES, Larissa Montanha Teixeira. **Aplicabilidade Jurídica do Ensino Público Brasileiro**. 96 fs. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em Direito) – Centro de Ciências Empresariais e Sociais Aplicadas, Universidade Norte do Paraná, Londrina, 2007.
- MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. Pólo Técnico – Estratégias de Pesquisa. In: \_\_\_\_\_. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.
- MIGLIOR, Regina de Fátima. Educação em Valores Humanos: o resgate da construção do indivíduo ético. In: BRANCHER, Leoberto Narciso; RODRIGUES, Maristela Marques; VIEIRA, Alessandra Gonçalves (org.). **O Direito é Aprender**. Brasília: MEC, 1999. P.67-73
- NETO, Olympio de Sá Sotto Maior. Ato infracional, medidas socioeducativas e o papel do sistema de justiça na disciplina escolar. In: BRANCHER, Leoberto Narciso; RODRIGUES, Maristela Marques; VIEIRA, Alessandra Gonçalves (org.). **O Direito é Aprender**. Brasília: MEC, 1999. P. 59-65
- OLIVEIRA, Romualdo P. de. O Financiamento da Educação. In: OLIVEIRA, Romualdo P. de. ; ADRIÃO, Theresa (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2002. P. 89-118
- PÉANO, Serge. O financiamento dos sistemas educacionais. In: Jacques Delors (org.). **A educação para o século XXI: questões e perspectivas**. Porto Alegre: Artmed, 2005.
- PENIN, Sonia T. Sousa; VIEIRA, Sofia Lerche. Refletindo sobre a função social da escola. In: VIEIRA, S. Lerche (org.) **Gestão da Escola: desafios a enfrentar**. Rio de Janeiro: DP & A, 2002. P. 13 e 43
- RAPOSO, Gustavo de Resende. **A educação na Constituição Federal de 1988**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 641, 10 abr. 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/6574>>. Acesso em: 8 fev. 2011.
- RIBEIRO, M. L. S. **História da educação: a organização escolar**. 3ª ed. São Paulo: Moraes. 1981.p. 37-49
- SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: LDB, trajetórias, limites e perspectivas**. 2 ed. Campinas: Autores Associados, 1997.
- SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetórias, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 1998. P.01-07

TAVARES, José de Farias. **Direito da Infância e da Juventude**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Perspectivas para reflexão em torno do projeto político pedagógico. In: VEIGA, I. P. A.; RESENDE, C. M. G. (orgs). **Escola: espaço do projeto político-pedagógico**. Campinas, SP: Papirus, 1998.p. 9-31

VERONESE, Josiane Rose Petry; VIEIRA, Cleverton Elias. A Educação Básica na Legislação Brasileira. **Revista Sequência**, nº 47, p. 99-125. Dezembro de 2003.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Gestão da Escola**: desafios a enfrentar. Rio de Janeiro: DPSA, 2002.