



Centro de Referência em  
Direitos Humanos do  
Agreste da Paraíba

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CENTRO DE REFERÊNCIAS EM DIREITOS HUMANOS DO AGRESTE PARAIBANO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E DEMOCRACIA**

**ASSIS SOUZA DE MOURA**

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E EFETIVAÇÃO DO DIREITO  
FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO**

**Guarabira – Paraíba  
2013**

**ASSIS SOUZA DE MOURA**

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E EFETIVAÇÃO DO DIREITO  
FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do curso de Especialização em Direitos Fundamentais e Democracia, do Departamento de Ciências Jurídicas, do Centro de Humanidades da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito institucional parcial.

Orientador

**Prof. Dr. Belarmino Mariano Neto**

**Guarabira – Paraíba  
Agosto de 2013**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL DE  
GUARABIRA/UEPB

M929c Moura, Assis Souza de Moura

Conselhos Municipais de Educação e efetivação do direito fundamental à educação/ Assis Souza de Moura. – Guarabira: UEPB, 2013.

44 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direitos Fundamentais e Democracia) Universidade Estadual da Paraíba.

Orientação Prof. Dr. Belarmino Mariano Neto

1. Direito Fundamental 2. Educação 3. Conselhos Municipais. I. Título.

22.ed. CDD 341.370

ASSIS SOUZA DE MOURA

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E EFETIVAÇÃO DO DIREITO  
FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO**

Monografia apresentada à Universidade Estadual da Paraíba como parte das exigências do curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direitos Fundamentais e Democracia, para obtenção do título de Especialista em Direitos Fundamentais e Democracia

Aprovado em: 21 de outubro de 2013

**BANCA EXAMINADORA**

  
\_\_\_\_\_  
Professor Belarmino Mariano Neto (UEPB/DGEO/CH)  
Doutor em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba

  
\_\_\_\_\_  
Professor Luciano Nascimento Silva (UEPB/DCJ/CH)  
Doutor em Ciências Jurídico-Criminais pela  
Universidade de Coimbra, Portugal

  
\_\_\_\_\_  
Professor Antônio Cavalcante da Costa Neto (UEPB/DCJ/CH)  
Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal da Paraíba

À minha digníssima mãe, **Luzia Silvino ALVES**, uma agricultora que me ensinou, com ternura inenarrável e olhar singelo, a transpor os limites visíveis e invisíveis do “fazer-se ser” e do “estar-se a fazer”, com suas lições de muito silêncio e contemplação.

Ao meu pai, **Manoel Souza de MOURA** (*In Memoriam*), um agricultor que sempre acreditou em mim, exortando-me firmemente diante das adversidades da condição de fragilidade humana, recomendando-me sucesso constante.

À minha esposa, **Edineide Dias de Aquino**, professora, companheira fiel que sempre está presente, compreendendo meus sacrifícios.

Ao meu filho, Rafael Dias de Moura, com 5 meses, meu encanto, minha alegria.

DEDICO.

## AGRADECIMENTOS

Ao professor orientador **Prof. Dr. Belarmino Mariano** (UEPB), pelo acompanhamento e pronta orientação neste trabalho.

Aos **membros da banca examinadora**, professores de renome, convidados pelo reconhecimento da competência e da experiência no campo acadêmico, que, de forma direta e/ou indireta participaram da elaboração do presente.

Aos amigos **Joel Cavalcante, Wellington Júnior e Rodrigo Meireles**, alunos neste mesmo curso, turma e instituição, pela parceria nas discussões e debates.

Em especial, agradeço a paciência e o incentivo oferecidos por meus familiares nas jornadas de sonhos e de realizações, nas leituras, silêncios, críticas e sugestões.

A educação aparece sempre que surgem formas sociais de condução e controle da aventura de ensinar-e-aprender.

Brandão (1985, p. 26)

## RESUMO

Esta pesquisa, vinculada ao campo teórico dos direitos fundamentais, foca os Conselhos Municipais de Educação (CME) como órgãos públicos que têm por função garantir o direito à educação, sendo constituídos para o controle social do Estado. Objetiva-se analisar a função jurídico-legal dos CME dentro dos Sistemas Municipais de Ensino (SME) para a efetivação do direito fundamental à educação escolar, delineando diretrizes teórico-conceituais sobre estes órgãos. A opção por este objeto de pesquisa se baseia em agenda de pesquisa em políticas educacionais, construída pelo pesquisador, que analisa os CME. Metodologicamente, realiza-se uma pesquisa analítica, de cunho qualitativa, associando pesquisa bibliográfica e análise documental, constituída como parte teórica de investigação em desenvolvimento. O arcabouço teórico-conceitual considera as questões sobre direito e Direito Constitucional, democracia, cidadania, controle social, direito à educação e políticas educacionais, mapeando as principais discussões e questionando os pilares jurídico-legais sobre os Conselhos Municipais de Educação e os Sistemas Municipais de Ensino.

**Palavras-Chave:** Direitos fundamentais. Direito à educação. Conselhos Municipais de Educação.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	8
2 EDUCAÇÃO COMO DIREITO E DIREITO À EDUCAÇÃO .....	13
2.1 EDUCAÇÃO E DIREITO À EDUCAÇÃO EM NORMAS INTERNACIONAIS .....	17
2.2 EDUCAÇÃO E DIREITO À EDUCAÇÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: UMA REMEMORIZAÇÃO NECESSÁRIA .....	22
3 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO .....	31
3.1 EFETIVAÇÃO E EXIGIBILIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO .....	33
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	39
REFERÊNCIAS .....	41

## 1 INTRODUÇÃO

Partindo da premissa que reconhece que a discussão sobre os direitos fundamentais, sob a perspectiva política do “estado democrático de direito” (REIS e REIS, 2009), ainda não alcançou a necessária amplitude discursiva, dentro e fora do debate acadêmico, aborda-se, neste, sob o prisma do controle social, na esfera do poder local, a função jurídico-legal dos Conselhos Municipais de Educação (CME) na efetivação do direito à educação.

Este direito, anunciado constitucionalmente como “de todos” (BRASIL, 1988), por sua relevância, está inserido no ordenamento jurídico brasileiro como direito fundamental de natureza social (LIBERATI, 2004), e, portanto, é compreendido como o direito que deve ser efetivado para garantir, *a priori*, o acesso aos demais direitos (MUNIZ, 2002, REIS e REIS, 2009), devido à estreita relação entre educação e dignidade da vida humana (SILVA, 1998), e, conseqüentemente, fundamenta-se na perspectiva histórica dos Direitos Humanos (RAYO, 2004; BOAVENTURA, 1977). Compreende-se, pois, que, por sua importância, deve-se implementar processos de pesquisa que considerem (i) as estratégias, (ii) os mecanismos e (iii) os instrumentos para a efetivação deste direito, mediante políticas públicas que garantam, simbioticamente, (i) a promoção, (ii) a proteção, (iii) a defesa e (iv) a reposição do citado direito (JOAQUIM, 2009).

Sendo um direito fundamental, tutelado pelo texto constitucional pátrio, a educação deve ser alvo de atenção por parte do Estado e da sociedade, pois se constitui em um dos requisitos para o exercício dos demais direitos assegurados pelos direitos fundamentais e pelo estatuto da cidadania. Sua concretização está, pois, na dependência da elaboração e da implementação de políticas públicas educacionais (REIS e REIS, 2009, p. 3790).

Os direitos fundamentais – para além de pretensas conceituais unívocas – resultam dos processos históricos de resistência cultural da humanidade e expressam, na tessitura da norma, os valores reconhecidamente mais significativos de uma sociedade que estabelece o princípio da dignidade humana – enfrentando a polissemia discursiva deste termo - como elemento norteador das políticas públicas. Neste sentido, Reis e Reis (2009), refletindo os pressupostos apresentados por

Dimoulis e Martins (2007), argumentam que estes direitos “são direitos público-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais e, portanto, que (*sic.*) encerram caráter normativo supremo dentro do Estado” (REIS e REIS, 2009, p. 3792).

Inseridos na segunda geração/dimensão dos direitos – direitos econômicos, sociais e culturais -, os direitos fundamentais, assim como enunciados por Pérez Luño (2005) e ratificados por Bastos (1995), Silva (1998) e Almeida Filho (2007 e 2008), reúnem os valores básicos, dentro de uma dimensão subjetiva (BOAVENTURA, 1977), garantindo a igualdade e a liberdade (BOBBIO, 1997), pois, estes direitos “*representam una de las decisiones básicas del constituyente a través de la cual los principales valores éticos y políticos de una comunidad alcanzan expresión jurídica*” (LUÑO, 2005, p. 316). Assim, o direito à educação inter-relaciona-se com a dignidade da pessoa humana, compreendida como “fundamento da sociedade civil pluralista”, conforme Costa Neto (2011, p. 85), e mantém estreito vínculo com as discussões internacionais sobre direitos humanos (MACHADO JÚNIOR, 2003).

A educação, dentro dos fundamentos do Direito Constitucional (ALMEIDA FILHO, 2007) tem estreito vínculo com a democracia, e como “numa democracia [...] o povo sempre figura como titular do poder constituinte” (*idem.*, p. 3), a Constituição brasileira de 1988 celebra a educação como direito universal e subjetivo, dever do Estado e da família, inegável ao povo, que detém o poder político marcado na Carta Maior (ALMEIDA FILHO, 2008), corroborando com o que afirma Bobbio (1992, p. 1) ao enunciar que o “reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das Constituições democráticas modernas”. Desta assertiva, resulta a compreensão de que “[...] a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais [...] (*ibidem.*)”.

Sendo a educação um direito fundamental, o

Estado tem que aparelhar-se para fornecer, a todos, os serviços educacionais, isto é, oferecer ensino, de acordo com os princípios estatuídos na Constituição (art. 206); que ele tem que ampliar cada vez mais as possibilidades de que todos venham a exercer igualmente esse direito; e, em segundo lugar, que todas as normas da Constituição, sobre educação e ensino, não que ser interpretadas

em função daquela declaração e no sentido de sua plena e efetiva realização (SILVA, 2010, p. 313).

Quando a Constituição (BRASIL, 1988) declara que a educação é “direito público subjetivo”, deve-se entender que tal assertiva equivale ao reconhecimento de que “é direito plenamente eficaz e de aplicabilidade imediata, isto é, direito exigível judicialmente, se não for prestado espontaneamente” (SILVA, 2010, p. 313).

No contexto discursivo da legislação educacional brasileira, dentro da perspectiva normativa dos Sistemas Municipais de Ensino (SME), os CME têm primordial responsabilidade quanto aos processos de elaboração, discussão e implementação/implantação de políticas educacionais. Estas, objetivam, por sua vez, o fortalecimento dos sistemas de garantia pela efetivação do direito à educação. Estes conselhos, concebidos historicamente como “espaços de participação política”, reunindo o Estado e a sociedade civil organizada, constituem-se, do ponto de vista jurídico-legal, como instrumentos democráticos que atuam no controle social da educação (MOURA, 2010), normatizando, deliberando, fiscalizando, acompanhando e avaliando políticas públicas pertinentes (REIS e REIS, 2009).

Os CME, observados a partir do campo teórico-conceitual da democracia e do direito à educação escolar - que passa necessariamente pelo ensino (BRASIL, 1996) -, configuram-se como órgãos de participação política para o controle social do Estado (MOURA, 2010) e podem colaborar para a construção de uma cultura que preserve os direitos fundamentais.

Fundado nestes pressupostos, reconhecendo a educação como um direito humano fundamental (FERREIRA FILHO, 1998), este texto, em breve revisão bibliográfica, aprofundando objetos delimitados em estudos previamente concluídos (MOURA, 2010 e 2011), analisa a função jurídico-legal dos Conselhos Municipais de Educação dentro dos Sistemas Municipais de Ensino na efetivação do direito à educação escolar, considerando, exclusivamente, aspectos teórico-conceituais e normativos insertos na legislação educacional do Brasil.

### SÍNTESE DO OBJETO DE PESQUISA

<b>Assunto</b>	Direito fundamental à educação
<b>Tema</b>	Efetivação do direito fundamental à educação escolar
<b>Objeto de estudo</b>	Função jurídico-legal dos Conselhos Municipais de Educação na efetivação do direito fundamental à educação escolar
<b>Objetivo</b>	Analisar, a partir da legislação educacional vigente, a função jurídico-legal dos Conselhos Municipais de Educação na efetivação do direito fundamental à educação escolar, considerando, exclusivamente, aspectos teórico-conceituais.

Os conselhos de educação configuram-se como espaços estatais, constituídos na forma da lei, que privilegiam a participação como elemento primordial para a resolução de problemas educacionais na esfera do poder local (TEIXEIRA, 2001), “onde comunidade e poder público podem interagir e estabelecer diálogos produtivos, visando a uma educação significativa e democrática” (ALVES, 2005, p. 22). Desde sua concepção, estes conselhos estão vinculados à participação social e popular na esfera pública (MOREIRA, 2002) com o objetivo precípua de intervenção no poder do Estado (MOURA, 2010), e, conforme expressam maior ou menor representatividade, estes órgãos tornam-se “um dos indicadores da democratização das políticas públicas” (ALVES, 2005, p. 22). Assim, na agenda de trabalho da sociedade civil organizada, torna-se, na imaterialidade da lei, espaço político-administrativo, sendo concebido, ainda, como (i) instrumento, (ii) estratégia e (iii) mecanismo adequado de caracterização dos processos de participação (MOURA, 2010; AFFONSO, 1996).

Dentro dos Sistemas de Ensino, como preceitua a legislação, os conselhos de educação exercem funções preponderantes para a efetivação do direito à educação escolar. Conforme suas funções, estes órgãos devem atuar para garantir que este direito possibilite a construção de uma educação pública, laica, gratuita, obrigatória e de qualidade, constituída como direito universal e subjetivo, e efetivando-se para além do acesso e da permanência na escola.

Partindo do pressuposto de que a pesquisa é um ato político de interesse social, pautada na criticidade, sendo historicamente multirreferencial, necessária à superação da prática de investigação como “mera constatação”, construímos um referencial teórico que fomenta a *intercriticidade*, transpõe a *describibilidade* de dicotomias e, dialeticamente, aproxima teoria e prática, considerando que o método

de pesquisa é uma construção teórico-prática do processo próprio de inquérito. Desta forma, para nortear os procedimentos teórico-metodológicos da pesquisa, considerando as particularidades contextuais da esfera político-administrativa dos municípios, buscando compreender a especificidade destes conselhos na legislação educacional, indaga-se, em problematização: *Qual a função jurídico-legal dos Conselhos Municipais de Educação (CME) dentro dos Sistemas Municipais de Ensino (SME) na efetivação do direito fundamental à educação escolar?*

Delimitado na interrogação acima, o problema caracteriza esta pesquisa, consubstanciada na enunciação argumentativa de Minayo (2000, 2012), quanto aos seus objetivos e procedimentos metodológicos, como *analítica*, com características e elementos comuns às pesquisas exploratórias e descritivas, tendo como principais fontes de informação (i) a pesquisa documental e (ii) a pesquisa bibliográfica, associadas aos procedimentos da análise de conteúdo (BARDIN, 1995).

Salienta-se, pois, que esta investigação é parte teórica preliminar de pesquisa em desenvolvimento sobre o mesmo objeto e, que, aqui, apresenta-se sobre o recorte conceitual e jurídico-legal, especificando tão somente o campo de estudo e suas principais interconexões.

Como texto em construção, este se apresenta estruturado em 3 (três) capítulos. Considerando esta introdução como o primeiro, expondo as abordagens gerais, segue-se o segundo capítulo, onde se discute a educação como direito e o direito à educação, focando normas internacionais e a legislação brasileira pertinente. No terceiro capítulo, especificamente voltado para os Conselhos Municipais de Educação, aborda-se a efetivação do direito à educação e indica-se, a partir das funções dos conselhos, os caminhos para a implementação de políticas educacionais. Concluindo, a partir do objetivo da pesquisa, sintetiza-se com as primeiras assertivas sobre o objeto de análise.

## 2 EDUCAÇÃO COMO DIREITO E DIREITO À EDUCAÇÃO

Para compreender o termo educação – reconhecendo a polissemia de usos – recorre-se, aqui, ao texto de Carlos Rodrigues Brandão (1985) que, didaticamente, sob influência interdisciplinar, entende a educação como processo natural e inerente à humanidade, pois, como disse o citado autor (1985, p. 7): “Ninguém escapa da educação”, uma vez que ela acontece em todos os espaços e lugares, constituindo-se, assim, não como educação – no singular -, mas educações, pois a pluralidade das relações humanas – determinante cultural – é notória e típica, própria à vida. “Para saber, para fazer, para ser ou para conviver, todos os dias misturamos a vida com a educação” (BRANDÃO, 1985, p. 7). Neste ínterim, este autor garante que os elementos ou componentes semânticos da educação são o ensino e a aprendizagem – adjetivados, alguma vez, como formal ou informal -, constituindo-se como processos inseparáveis, pois em “casa, na rua, na igreja ou na escola, de um modo ou de muitos todos nós envolvemos pedaços de vida com ela [a educação]: para aprender, para ensinar, para aprender-e-ensinar” (BRANDÃO, 1985, p. 7).

Não há uma forma única nem um único modelo de educação; a escola não é o único lugar onde ela acontece e talvez nem seja o melhor; o ensino escolar não é a sua única prática e o professor profissional não é o seu único praticante (BRANDÃO, 1985, p. 9).

Educação, assim, é o principal elemento constitutivo da cultura, aliás, culturas, em reciprocidade e interdependência, ou seja, as culturas se mantêm com educação e esta constitui aquelas, pois “a educação participa do processo de produção de crenças e ideias, de qualificações e especialidades que envolvem as trocas de símbolos, bens e poderes que, em conjunto, constroem tipos de sociedades” (BRANDÃO, 1985, p. 11).

Educação, vinculada à cultura, é instrumento ideológico, servindo a uns e a outros e mesmo com o discurso de transformação, “na prática, a mesma educação que ensina pode deseducar, e pode correr o risco de fazer o contrário do que pensa que faz, ou do que inventa que pode fazer” (BRANDÃO, 1985, p. 12). Por isso, Freire (1981) indica que a educação, sob a perspectiva crítica da ação cultural, deve

ser uma prática social para a libertação. “Toda prática educativa implica numa concepção dos seres humanos e do mundo” (FREIRE, 1981, p.42) e, portanto, para este autor, entende-se que a prática educativa deve constituir-se como humanizadora. A humanização tem início com a “unidade entre [...] ação e reflexão” (*idem.*, p. 49) para a formação da consciência crítica, fundada na liberdade e na criatividade.

[...] no fundo, uma das radicais diferenças entre a educação como tarefa dominante, desumanizante, e a educação como tarefa humanizante, libertadora, está em que a primeira é um puro ato de transferência de conhecimento, enquanto a segunda é o ato de conhecer. Estas tarefas radicalmente opostas, que demandam procedimentos da mesma forma opostos, incidam ambas, como não podia deixar de ser, sobre a relação consciência-mundo (FREIRE, 1981, p. 99).

Nesta “relação consciência-mundo”, constrói-se uma educação que impulsiona à pessoa humana possibilidades para a “discussão corajosa de sua problemática” (FREIRE, 1992, p. 97). Como prática da liberdade, a educação é ação cultural, e não “há educação fora das sociedades humanas e não há homem no vazio” (*idem.*, p. 43). A pessoa - homem e mulher – está imersa nas/em culturas.

No Brasil, após inúmeras discussões, a legislação educacional conceitua educação – em visão ampla – e educação escolar, vinculando esta última ao ensino, de modo não exclusivo. Desta forma, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (simplesmente CF 1988), no artigo 205, especifica:

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

No artigo 206, o mesmo texto constitucional aborda o ensino que, neste caso, inter-relaciona-se à educação escolar, não restritamente, mas preferencialmente. Reconhece-se, pois, que o ensino é uma faceta da educação escolar que em tempos anteriores era correlacionado com instrução, outro termo ideologicamente abrangente e, para estes fins discursivos, desnecessário.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996), já no artigo 1º, avança – também politicamente - e especifica:

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

Este texto legal aproxima-se – no campo da intenção - das assertivas de Brandão (1985) e de Freire (1981 e 1992). No §1º do mesmo artigo, a LDB traz o termo educação escolar e explica que esta é a “que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias”. E mais: a educação escolar “deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social”, reafirmando, pois, que educação não se restringe à escola e nem esta se configura como um fim em si mesma.

Educação, portanto, não é sinônimo de ensino, mas este é parte específica – não exclusiva – da educação escolar, parte integrante da educação formal. Esta educação – conceito abrangente e específico - é “dever da família e do Estado” (LDB, Art. 2º), oferecida aos cidadãos, enquanto sujeitos de direito, para o fortalecimento da própria cidadania.

A educação existe onde não há escola e por toda parte podem haver redes e estruturas sociais de transferência de saber de uma geração a outra, onde ainda não foi sequer criada a sombra de algum modelo de ensino formal e centralizado” (BRANDÃO, 1985, p. 13).

O ensino formal, próprio da educação escolar, vinculado, portanto, à escolaridade e seus níveis ou graus e modalidades, para Brandão (*idem.*),

[...] é o momento em que a educação se sujeita à *pedagogia* (a teoria da educação), cria situações próprias para o seu exercício, produz os seus métodos, estabelece suas regras e tempos, e constitui executores especializados. É quando aparecem a escola, o aluno e o professor (BRANDÃO, 1985, p. 26).

No tocante à escolaridade, dados recentes de inúmeras pesquisas, especificamente as realizadas e apresentadas pelo INEP, com base no Censo Escolar, confirmam o crescimento do nível de escolaridade da população e a ampliação do ensino público, especialmente, do ensino fundamental, com sua anunciada universalização; a diminuição dos índices e taxas de analfabetismo – ainda, assim, redução abaixo do esperado e das metas estipuladas – e a ampliação

do acesso à educação infantil, embora este acesso ainda se configure como problema grave, cujos entes federados têm relegado ao longo dos anos.

As condições de funcionamento e a infraestrutura das instituições educativas, a inclusão de alunos com deficiência, a compreensão do lazer como direito fundamental, os espaços mínimos de apoio pedagógico, como bibliotecas e quadras de esportes, e tantos outros problemas evidenciam que o papel do Estado na efetivação do direito à educação escolar não vem sendo cumprido conforme os padrões estabelecidos e as metas proclamadas. E, diante deste quadro, as desigualdades sociais insistem em marcar trajetórias históricas, rompendo com as condições de dignidade da pessoa humana, desconsiderando que “todo ser humano, independente de qualquer condição pessoal, deve ser igualmente reconhecido e respeitado, não podendo ser tratado como instrumento, mas sim como fim de toda organização social e política” (GONZALEZ e XIMENES, 2009, p. 7).

É neste contexto sociocultural que se discute o direito à educação, pois a efetivação deste direito – em suas diversas acepções, especialmente a escolar -, dentro de um padrão necessário de qualidade, é o caminho certo na construção de sociedades pluralistas, com menos desigualdades, pautadas na democracia e na cidadania pela garantia do direito para a dignidade humana. Esta, por sua vez, é parte constitutiva e fundamental da concepção de direitos humanos, assim, a educação é um direito humano e o Estado tem por competência manter e aplicar este direito: efetivá-lo sob as condições legalmente estabelecidas.

Conclui-se, assim, que o “direito à educação é um direito fundamental social, pois implica a necessidade de atuação positiva por parte do Estado em favor do cidadão, uma das características do Estado social” (SIFUENTES, 2009, p. 65). E sendo fundamental, “[...] o direito à educação básica é uma norma constitucional especial, um direito público subjetivo, que ostenta a aplicabilidade imediata” (SIFUENTES, 2009, p. 65).

Com base nestes pressupostos, faz-se, no tópico capitular abaixo, uma apresentação geral sobre educação e direito à educação em normas internacionais, apresentando alguns aspectos que necessitam de entendimento para o necessário estudo do direito fundamental à educação.

## 2.1 EDUCAÇÃO E DIREITO À EDUCAÇÃO EM NORMAS INTERNACIONAIS: ALGUNS ASPECTOS

A partir da compreensão inicial – sempre provisória - sobre educação como direito e direito à educação, destaca-se, neste tópico capitular, as assertivas das normas internacionais sobre o tema, objetivando apresentar os principais referenciais nos quais se fundamenta a construção legislativa da educação nacional.

As normas apresentadas abaixo foram historicamente incluídas nas leis brasileiras, ratificando o pensamento político internacional e assumindo responsabilidades inerentes à sua implementação por meio de políticas públicas construídas sob o mesmo espírito liberal-democrático. O conhecimento destas normas permitirá, assim, entender melhor o universo jurídico-legal brasileiro.

Em relação aos direitos, a **Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão** (França), de 26 de agosto de 1789, conforme o seu art. 12, estabelece que a “garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública. Esta força é, pois, instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada”. No art. 6º, falando de “formação” – epistemologicamente inserida na concepção geral e republicana de educação -, a Declaração reconhece-a como direito de todos.

Na **Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã** (França), em setembro de 1791, impulsionada pelas discussões entorno da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, considerando o mesmo espírito de liberdade e igualdade, o art. 12 foca a garantia dos direitos da mulher e da cidadã e instrui sobre a universalidade desta garantia. No art. 6º, vê-se que todas “as cidadãs e cidadãos devem concorrer pessoalmente ou com representantes para sua formação; ela deve ser igual para todos”. Nesta, o direito à formação, nitidamente vinculada ao ensino, é estabelecida no princípio da igualdade e da não-discriminação.

Com a **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (França), de 10 de dezembro de 1948, fundada na liberdade e na igualdade – formalmente enunciadas -, contempla a educação, associando-a à instrução (elemento típico do ensino), e afirma no art. XXVI, §1, que toda “pessoa tem direito à instrução”, e, neste, estabelece o princípio da gratuidade e da obrigatoriedade e destaca a acessibilidade universal à “instrução técnico-profissional”. No §2, do mesmo artigo, define-se a

finalidade da instrução, inter-relacionando-a aos direitos humanos e liberdades fundamentais, apresentando, também, o princípio da não-discriminação.

O ensino e a educação – distinguidos no Preâmbulo desta Declaração – são invocados para promover o conteúdo declarado, ou seja, para, entre outros, “assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos”, dando concretude aos enunciados.

Ratificando as ideias sobre os direitos universais, a **Declaração Universal dos Direitos da Criança**, de 20 de novembro de 1959, resgatando os direitos e liberdades estabelecidos em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), também como anteriormente definido na Declaração dos Direitos da Criança, em Genebra, 1924, afirmando a “fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor do ser humano” (Cf. Preâmbulo).

O Princípio 7º diz que a “criança terá direito a receber educação, que será gratuita e compulsória pelo menos no grau primário”. Neste princípio, especifica-se o dever de adequação da educação às condições socioculturais das crianças, citando, ainda, possibilidades de conteúdos e perspectivas metodológicas, incluindo o brincar e o divertir-se e práticas não-discriminatórias. Nesta Declaração, os princípios pretendem a universalidade e indivisibilidade do direito à educação, cuja efetivação será possível mediante políticas públicas.

Com a **Convenção da UNESCO relativa à luta contra as discriminações na esfera do ensino** (França), de 14 de dezembro de 1960, a partir da complexidade da Convenção, o art. 4, ratifica as construções históricas sobre a educação, garantindo a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, bem com sua acessibilidade, universalidade e igualdade de condições. Além disso, a questão da qualidade do ensino nos estabelecimentos públicos é considerada fundamental e deve acontecer mediante a materialidade de condições de funcionamento adequado.

O texto da Convenção especifica, ainda, que a educação de pessoas que não tiveram condições de receber instrução primária, ou que a tenham recebido de forma parcial, têm este direito garantido em vista do direito de continuidade dos estudos. Neste item, ainda, aborda-se o princípio da não-discriminação na “preparação para a profissão docente”.

O item “a” do §1 do art. 5, estabelece a finalidade da educação, associando-a ao “pleno desenvolvimento da personalidade humana” e ao “respeito aos direitos humanos e das liberdades fundamentais”.

Com o **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, de 16 de dezembro de 1966, ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, amplia-se a fundamentação do direito à educação. Neste, o art. 13, § 1º, estabelece que os “Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação.” O §2º, item 1, a “educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos”. Ainda o §2º, no item 2, lemos que a “educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito”.

Este Pacto foca, ainda, a educação de nível superior, “acessível a todos” e a possibilidade de “implementação progressiva do ensino gratuito” (§2º, item 3). Destaca, também, a educação para quem não a teve na idade própria (§2º, item 4).

A **Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais**, adotada a partir da Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, que aconteceu em San José de Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, não menciona a educação explicitamente como direito, mas, implicitamente, traz questões de ordem política que não se sustentariam sem a concepção coletiva de direito à educação. Assim, reconheceu-se a necessidade de adição, o que aconteceu em 1988, com o **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais**, convencionalmente conhecida como “Protocolo de San Salvador”, de 17 de novembro de 1988. O art. 13 deste especifica o direito à educação, reafirma as finalidades da educação e, por fim, confirma que os Estados-Partes reconhecem que o “pleno exercício do direito à educação” requer obrigatoriedade, gratuidade, acessibilidade do ensino primário e progressiva implementação destes critérios aos demais graus de ensino, mediante políticas públicas.

A **Convenção sobre os Direitos da Criança** (Portugal), de 26 de janeiro de 1990, ratifica, no artigo 28, “o direito da criança à educação”, e apresenta a obrigatoriedade, a gratuidade, a acessibilidade e o dever de políticas públicas. No artigo 29, a Convenção confirma as finalidades universais da educação para a superação da discriminação e o desenvolvimento pessoal.

Com a **Declaração Mundial sobre Educação para todos** (Jomtien, Tailândia), em abril de 1990, reconhece que a “educação é um direito fundamental de todos”. A Declaração, para a “satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”, configura-se como um dos documentos mais complexos da educação em nível internacional, trazendo diretrizes, proposições de metas, disposições normativas e indicações sobre políticas em vista de que os objetivos se concretizem efetivando a educação para todos.

A Declaração é uma ratificação das conquistas históricas no campo dos argumentos para o direito à educação, concentrando-se em questões específicas, como aprendizagem, qualidade da educação básica e educação adequada às condições socioculturais. Por isso, este documento traz um Plano de Ação cujas metas incluem tanto a universalidade da educação fundamental, como elementos de ordem política para que os signatários adotem suas disposições, conforme as realidades específicas, destacando o papel do Estado e respectivos governos na configuração das políticas educacionais para a efetivação do direito à educação.

Na **Declaração de Nova Delhi sobre Educação para todos** (1993), o princípio de universalidade da educação, já exposto no título, está associado à “educação de qualidade a todos os nossos povos” (§2.3). O tema norteador dos dispositivos é a qualidade, constituída como parte do direito à educação (MOURA, 2011).

Afirmando ser a educação um “instrumento preeminente de promoção dos valores humanos universais, da qualidade dos recursos humanos e do respeito pela diversidade cultural” (§2.2), a Declaração reconhece que a responsabilidade da sociedade, “englobando igualmente os governos, as famílias, as comunidades e as organizações não-governamentais, exige o compromisso e a participação de todos numa grande aliança que transcenda a diversidade de opiniões e posições políticas” (§2.8). A universalidade da educação, como direito humano, exige políticas públicas que considerem a concretude sociocultural e histórica, cuja participação social é fundamental (PATEMAN, 1992).

Na **Declaração de Salamanca sobre Princípios, Política e Prática em Educação Especial** (Salamanca, Espanha), no período de 7 a 10 de junho de 1994, consolida-se o direito à educação como a garantia de práticas político-administrativas de inclusão. Neste sentido, o §2, item “a”, ratifica: “Toda criança tem direito fundamental à educação”. A Declaração, focando a educação especial,

apresenta um espírito de inclusão, a inclusão como política pública e direito, não podendo ser restrito ou limitado. Reafirma o valor político da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da Declaração Mundial sobre a Educação para Todos e esclarece que a educação é um direito e de todas as pessoas, sem qualquer limite discriminatório.

A garantia deste direito se efetiva, no espírito da Declaração, mediante políticas públicas educacionais em todos os níveis, do nacional ao local, reconhecendo a importância da articulação de parcerias para esta efetivação.

**A Declaração de Hamburgo sobre Educação de Adultos**, assinada durante a V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos, em Hamburgo, em 1997, dentro da ratificação da universidade da educação, reconhecidamente um direito, os argumentos apresentados inter-relacionam educação de adultos, cidadania, desenvolvimento social e papel do Estado na garantia dos direitos, especialmente o da educação, expressando que a educação básica “para todos significa dar às pessoas, independentemente da idade, a oportunidade de desenvolver seu potencial, coletiva e individualmente. Não é apenas um direito, mas também um dever e uma responsabilidade para com os outros e com toda a sociedade”. E mais: “É fundamental que o reconhecimento do direito à educação continuada durante a vida seja acompanhado de medidas que garantam as condições necessárias para o exercício desse direito”, pois, o direito à educação é o “direito a aprender por toda a vida” e não há nem pode haver restrições à efetivação deste direito, cabendo ao Estado, por meio de seus órgãos, implantar estratégias, mecanismos e instrumentos neste sentido.

**Na Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação**, 9 de outubro de 1998, fundada no direito de todas as pessoas à educação, sem distinção, a educação superior é compreendida dentro do arcabouço das Declarações anteriores, ratificando, paradoxalmente, a meritocracia – contrária ao direito – para o acesso ao ensino superior, garantindo a igualdade na acessibilidade. Por outro lado, o estabelecimento indicativo dos direitos e deveres do Estado e governos e, em parceria e articulação, de toda a sociedade – questão textualmente explícita - é um ponto fundamental da Declaração e corrobora para a garantia da efetivação dos direitos declarados.

**A Declaração de Dakar. Educação para todos** (Dakar, Senegal), de 28 de abril de 2000, especifica objetivos e metas de educação para todos e destaca a

garantia “de que toda criança, jovem e adulto têm o direito humano de beneficiar-se de uma educação que satisfaça sua necessidade básica de aprendizagem, no melhor e mais pleno sentido do termo” (§3). E, também: “A educação enquanto um direito humano fundamental é a chave para um desenvolvimento sustentável”.

Os Planos Nacionais de Educação para Todos – exigível na definição de metas e prioridades - devem ratificar, na especificidade nacional, o direito da educação como direito humano e fundamental, criando ou modificando legislações que especificam este direito, garantindo as devidas políticas públicas.

Por fim, ressalta-se, aqui, que estas normas, dentre outras, constituem instrumentos que vinculam princípios, diretrizes, metas e prioridades para que os sistemas de garantia de direitos se consolidem no planejamento governamental estratégico e participativo.

## **2.2 EDUCAÇÃO E DIREITO À EDUCAÇÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: UMA REMEMORIZAÇÃO NECESSÁRIA**

A discussão sobre a educação como um direito – iniciada na Constituição de 1934 e ratificada em 1946 e em 1967 e consolidada em 1988 -, requer itinerários na história da legislação brasileira, focando, especialmente as Constituições, e considerando que o “aparato legal é apenas uma dentre as muitas dimensões de uma política, expressando, via de regra, o “valor público” perseguido para a educação nos diversos contextos”, como enfatiza Vieira (2008, p. 16), já que os textos legais “expressam concepções de educação, direitos a ela relativos, dispositivos curriculares e outras noções que interessam não apenas à pesquisa em política educacional, como à história da educação e outros campos disciplinares no âmbito dessa área do conhecimento (*ibidem.*, p. 19). E como expressão, a “legislação é sempre expressão de determinados interesses, representando projetos de sociedade de determinados grupos, mais especificamente daqueles que fazem valer seus interesses junto ao Estado e ao Parlamento” (VIEIRA, 2008, p. 19). Segundo Vieira (2008, pp. 20-21), tanto “por seu valor em si como pelo seu significado histórico as leis oferecem um registro ímpar de ideias e valores que

circulam em determinada época. Por isso mesmo são objeto de permanente atenção a análise, sobretudo por parte dos pesquisadores no campo da política educacional”.

Partindo desta premissa, compreendemos, com Vieira (2008, p. 23), que “as Constituições Brasileiras são documentos chaves para compreender os temas relevantes relativos aos diferentes momentos históricos em que são concebidas” e que estudá-las “é não apenas oportuno como necessário ao conhecimento da política educacional em nosso país” (*idem.*). Assim, seguindo a tradicional divisão dos períodos históricos, revisitamos os principais enunciados das Constituições federais sobre educação e os inter-relacionamos à questão do direito à educação.

No Império (1822-1889) - “período mais fértil de iniciativas legais” (VIEIRA, 2008, p. 31) – temos nossa **primeira Constituição** promulgada por Dom Pedro I em 1824, que, segundo Vieira (2008, p. 34), foi a carta constitucional “de mais longa vigência em toda a história das constituições”, até o presente, tendo vigorado por 65 anos, mesmo diante das inúmeras divergências políticas e culturais e econômicas do período imperial.

Com a Constituição, surge uma preocupação geral com a educação nacional, cria-se, por ordem do imperador, durante a constituinte, uma Comissão de Instrução Pública, fundada na expressão imperial de que o Brasil independente tinha “necessidade de uma legislação específica sobre a instrução” (VIEIRA, 2008, p. 34). No entanto, o texto final da Carta<sup>1</sup> traz apenas 2 (dois) incisos relacionados com educação, inseridos dentro do art. 179 que trata da inviolabilidades dos direitos civis e políticos, associando tais direitos à instrução pública.

O inciso 32 do artigo citado atesta um primeiro direito: a gratuidade, restrita, no entanto, à instrução primária. “[...] no contexto do nascente Império, o texto constitucional passa praticamente ao largo da matéria educacional, muito embora o Brasil tenha sido um dos primeiros países a inscrever em sua legislação a gratuidade da educação a todos os cidadãos [...]” (VIEIRA, 2008, p. 35).

Na República, a **Constituição de 1891**<sup>2</sup>, foi construída, não somente em matéria de educação, sob o tom da laicidade, com acentuados conflitos em torno da divisão Estado e Igreja. O primeiro texto constitucional republicano avança em quantidade e qualidade nos dispositivos legais sobre educação. Os artigos 34 e 35,

---

<sup>1</sup> Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm)>. Acesso em: 20 de novembro de 2012.

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em: 20 de novembro de 2012.

da competência privativa e da incumbência não privativa do Congresso Nacional, respectivamente, trazem 4 (quatro) incisos que abordam desde a competência para legislar sobre o ensino superior à criação de instituições de ensino, tanto superior quanto secundário. No artigo 72, parágrafo 6º, o texto da Carta determina a laicidade do ensino nos estabelecimentos públicos.

Dentro da efervescência das ideias renovadoras provocada, sobretudo, devido ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1931)<sup>3</sup>, a **Constituição de 1934**<sup>4</sup>, “primeira a dedicar espaço significativo à educação” (VIEIRA, 2008, p. 89), apresenta, no geral, dezessete artigos e um capítulo específico para a educação. Do ponto de vista da história da legislação educacional brasileira, esta Constituição foi de fundamental importância para o encaminhamento das políticas educacionais subsequentes, causando grandes impactos nas ações governamentais.

O art. 5º desta Constituição, ao rezar sobre as competências da União, afirma que a esta compete “traçar as diretrizes da educação nacional” (inciso XIV). No capítulo específico da educação (Capítulo II – Da Educação e da Cultura), dos artigos 148 a 158, temos as bases – paradoxalmente liberais e conservadoras – da política que guiará a educação nacional. Até então, os dispositivos legais ainda estão eivados de noções gerais sobre a educação, relegando às “leis de reforma” (Cf. VIEIRA, 2008), algumas especificações.

O artigo 149 reza que a “educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos”, preceitos estes aperfeiçoados ao longo das décadas seguintes, sob embates e questionamentos de toda ordem. Esta é a primeira vez que uma lei brasileira afirma que educação é um direito, expressão que será constante em todas as demais constituições, exceto a de 1937. A efetivação deste direito está, na visão da época, condicionada a um processo de planejamento educacional evidenciado com a previsão de estruturação de um sistema de ensino. Alguns dos enunciados desta Constituição foram forjados sob a pressão dos integrantes da Educação Nova, entre os quais Anísio Teixeira.

A **Constituição de 1937**, inspirada nos regimes fascistas europeus (VIEIRA, 2008, p. 91), traz orientações de “caráter centralizador e autoritário” (*idem.*, p. 92), ampliando a competência da União e restringindo atuação dos Estados e

---

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm> Acesso em: 20 de novembro de 2012.

<sup>4</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm) Acesso em: 20 de novembro de 2012.

municípios. No art. 15, inciso IX, a Carta apresenta como competência privativa da União a de “fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude”, tornando-se contrária, obviamente, aos interesses educacionais que até então vinham sendo construídos. “Se na década de vinte florescera a autonomia dos Estados, com o surgimento de várias iniciativas de reforma, os anos trinta e quarenta são marcados por um movimento no sentido inverso, representado por reformas educacionais desencadeadas pelo poder central” (VIEIRA, 2008, p. 92).

No tocante especificamente ao “capítulo” da educação (Artigos 128 a 134), ao mesmo tempo em que aborda o ensino como de livre iniciativa, imprime o dever do Estado com a contribuição direta e indireta para o desenvolvimento do ensino (Art. 128). No artigo seguinte, a Carta especifica o “dever da Nação, dos Estados e dos Municípios” para com a infância e a juventude que não tenham “os recursos necessários à educação em instituições particulares” no oferecimento da “educação adequada”, restringindo, e até mesmo negando, o primeiro direito à educação que a Constituição de 1824, no Império, já mencionava: a gratuidade. O estabelecimento de uma “contribuição mórdica e mensal para a caixa escolar”, como preceituava o artigo 130, entrava em conflito com a própria norma, uma vez que o mesmo artigo especificava que o “ensino primário é obrigatório e gratuito”. A contribuição deveria ser dada como “dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados”. Como diz Vieira (2008, p. 93), é evidente “a concepção da educação pública como aquela destinada aos que não puderem arcar com os custos do ensino privado”. Nega-se, assim, o direito à educação pública, pensada anteriormente, pois, pelo presente texto constitucional, a educação gratuita, pública, é “a educação dos pobres” (VIEIRA, 2008, p. 94). Mesmo assim, o artigo 130 é o primeiro a tratar da obrigatoriedade do ensino, mesmo que restrito ao primário.

A **Constituição 1946**, “expressa pequeno avanço em relação às Constituições de 1891 e de 1934” (VIEIRA, 2008, p. 109), graças às profundas mudanças anunciadas em 1920 e implementadas em 1930. “O texto de 1946 faz ressurgir o tema da educação como *direito de todos*. Não há, no entanto, um vínculo direto entre esse direito e o dever do Estado, em um mesmo artigo, como ocorrer no texto de 1934” (VIEIRA, 2008, p. 110). É sobre esta Constituição que Anísio dedica uma parte de *Educação é um direito*. Nesta obra, Teixeira (2009, p. 69s) resgata o texto legal e inter-relaciona direito à educação com o dever do Estado na concessão

deste direito. Todo o livro está fundado na legalidade e legitimidade deste direito e, em profunda reflexão, Anísio propõe caminhos para a efetivação tanto do direito como do dever.

Os artigos constitucionais referentes à educação (Artigos 166 – 175) têm diversos elementos jurídicos que se assemelham à atual Constituição de 1988, sobretudo nas construções sintáticas. No art. 166, a educação é concebida como “direito de todos” e no art. 168, sobre os princípios a serem adotados pela legislação nacional, a Constituição estabelece que o “ensino primário é obrigatório” (Inciso I) e que o “ensino primário oficial é gratuito para todos” (Inciso II). Defesas estas também anunciadas por Teixeira nas duas obras em análise e, também, no livro *A educação e a crise brasileira* (1956), discutindo os rumos da educação e da democracia em meio à crise geral, questão também retomada em *Educação no Brasil* (1969) e *Educação e o mundo moderno* (1969).

A **Constituição de 1967**, em pleno regime militar, compreendendo que “os dispositivos não chegaram a traduzir uma ruptura com conteúdos de constituições anteriores” (VIEIRA, 2008, p. 119), é possível perceber a ratificação de ideias presentes nas outras Constituições. Já no artigo 8º, esta Constituição apresenta, como competência da União, o ato de “legislar sobre [...] diretrizes e bases da educação nacional” (Inciso XVII, alínea “q”), assim como “estabelecer planos nacionais de educação” (Inciso XIV). Elementos estes inseridos no marco legal da educação brasileira por pressão dos movimentos de renovação.

No artigo 168, a educação é ratificada como “direito de todos” e a expressão “igualdade de oportunidade” aparece pela primeira vez no ordenamento jurídico nacional no tocante à educação. Outro aspecto importante é a definição de que o ensino é “obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais”. A obrigatoriedade, entretanto, é para a faixa etária “dos sete aos quatorze anos” (Art. 168, § 3º, inciso II) e a gratuidade total não alcança outros níveis de ensino além do primário, pois o “ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efeito aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos” (Art. 168, § 3º, inciso III).

A **Constituição de 1988**, a célebre “Constituição cidadã”, dentro do capítulo III (Da Educação, da cultura e do desporto), abre uma seção específica para cada área e, em educação, materializa inúmeras discussões sobre a educação. Já no art. 205, a Carta Maior ratifica a educação como “direito de todos e dever do

Estado e da família”, estipulando, no artigo seguinte (o 206), que o “ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; [...] gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”, acrescentando a “gestão democrática do ensino público” (Inciso VI) e a “garantia de padrão de qualidade” (Inciso VII).

Lê-se, ainda, no art. 208, o dever do Estado com a “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade” (Inciso I), “progressiva universalização do ensino médio gratuito” (Inciso II). Além de outros direitos estabelecidos, como o de alimentação escolar e material didático, o § 1º traz o enunciado de que o “acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”.

Com esta Constituição, consolida-se, no ordenamento jurídico brasileiro, a importância do debate e das discussões relacionadas ao direito educacional. Partindo dos enunciados das Constituições brasileiras podemos perceber que as questões em relação ao direito à educação viram em torno de categorias políticas, como escola pública, estatal, laica, obrigatória, universal, democrática, de tempo integral, e, mais recentemente, com igualdade de condições para o acesso e permanência com um padrão mínimo de qualidade.

Desde a Constituição Imperial do Brasil, em 1824, até a atual Constituição (1988) percebe-se que o debate em torno da educação, sob a perspectiva dos direitos – em suas diversas visões históricas, políticas e jurídico-legais -, tem sido ampliado, ainda que em ritmo inferior ao desejado, reunindo proposições teórico-conceituais e “criando o Direito Educacional” como campo específico, em lenta construção, do ordenamento jurídico brasileiro.

O **Estatuto da Criança e do Adolescente** (ECA), Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, preceitua no art. 53, confirmando os dispositivos constitucionais vigentes, que a educação, como direito subjetivo – e assim, pela norma, inegável à criança e ao adolescente – visa o “pleno desenvolvimento” da pessoa, o “preparo para o exercício da cidadania” e a “qualificação para o trabalho”. Este artigo delinea, ainda, que o direito à educação, com estas finalidades, está assentado na materialidade de outros direitos (Incisos I a V e parágrafo único).

A efetivação do direito à educação, neste íterim, resulta da concretude de outros direitos, a saber:

(i) igualdade de condições para acesso e permanência na escola, seja pública ou privada, sem qualquer discriminação. Este inciso tem correspondência com o art. 6º da Lei nº 7.716/1989<sup>5</sup>, que define os crimes que possam ter relação com preconceito de raça, cor, etnia, religião ou nacionalidade;

(ii) direito de ser respeitado por seus educadores deve ser efetivado mediante práticas de diálogo e tolerância, devendo-se evitar práticas autoritárias e abusivas que desrespeitem o direito. Ressalta-se que o termo educador abrange todos os profissionais que atuam no contexto escolar, independentemente de serem ou não professores;

(iii) Direito de contestar critérios avaliativos implica na total transparência das ações didáticas que visem avaliar os alunos em suas atividades cotidianas na escola. Questionar critérios equivale ao direito de revisão de provas e similares conforme os limites da autonomia docente. Este direito se efetiva mediante o entendimento da aplicabilidade de fundamentos pedagógicos;

(iv) Direito de organização e participação em entidades estudantis que têm autonomia de organização dentro da escola pública ou privada, e fundamenta-se evidentemente no direito de liberdade de associação, conforme reza o art. 5º, XVII, da Constituição de 1988. A direção escolar, por exemplo, não pode intervir e somente decisão judicial tem poder de dissolução ou suspensão destas entidades. Aqui, lembra-se o papel dos grêmios estudantis, de acordo com a Lei nº 7.398, de 4 de novembro de 1985<sup>6</sup>;

(v) Acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência, garantindo, assim, a intenção de que haja uma efetiva participação das crianças e adolescentes no cotidiano escolar com facilidade, na proximidade das famílias, em cuja convivência o Estatuto se firma.

Por último, o direito dos pais de acompanhar o processo pedagógico. Ou seja, aos pais e/ou responsáveis é garantido o direito de ter acesso, conhecer e acompanhar e intervir nas propostas e processos didático-pedagógicos das escolas e dos professores, especialmente nos itens posteriores especificados nos art. 12, 13 e 14 da LDB (BRASIL, 1996), compartilhando responsabilidades em relação à escola, às famílias, aos alunos e processos de ensino e aprendizagem.

A efetivação destes direitos passa, naturalmente, pelo dever do Estado que, mediante políticas públicas, assegura às crianças e adolescentes, conforme o art. 54, do ECA:

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

<sup>5</sup> Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7716.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7716.htm)> Acesso em: 20 nov., 2012.

<sup>6</sup> Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7398.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7398.htm)> Acesso em: 21 nov., 2012.

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

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

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador;

VII - atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela freqüência à escola.

O ECA reconhece que o ensino obrigatório e gratuito é “direito público subjetivo” (Art. 54, § 1º) e, neste contexto, especifica-se a responsabilidade dos entes estatais diante do ciclo de políticas educacionais, destaca o ensino noturno, a obrigação dos pais (Art. 55), as comunicações de ordem obrigatória (Art. 56), o estímulo à inovação com técnicas de ensino adequadas e contextualizadas (Art. 57), configurando o respeito que se deve dar ao contexto vivencial, sociocultural dos alunos (art. 58) e a parcela de responsabilidade que compete ao município (art. 59).

As **constituições estaduais** desempenham papel fundante para a garantia do direito à educação, especialmente no tocante à configuração dos Sistemas Estaduais de Educação (SEE). A legislação própria do sistema estadual de ensino deve ratificar os princípios constitucionais da federação republicana e regulamentar questões de ordem específica para o âmbito de sua atuação (MOURA, 2010). Desta maneira, a lei que cria o Sistema Estadual de Ensino, as leis que constituem, estabelecem e definem os modos pelos quais os órgãos de educação devem atuar, e especialmente, a lei do Plano Estadual de Educação (PEE), devem priorizar as garantias que dizem respeito ao direito à educação escolar, considerando o papel e funções do Conselho Estadual de Educação (CEE), enquanto órgão normativo do SEE.

No âmbito dos municípios, em regime de cooperação com os respectivos governos estaduais, as legislações educacionais obrigatórias devem continuar a

regulamentação necessária dos dispositivos legais, com autonomia, na complementaridade, especialmente no que se refere aos Sistemas Municipais de Ensino (SME) e aos processos de elaboração das públicas educacionais decorrentes dos Planos Municipais de Educação (PME).

É neste contexto que os Conselhos Municipais de Educação (CME), enquanto órgãos normativos dos SME, estão inseridos e, cujas funções, na forma da lei, devem ser exercidas na participação cidadã e democrática (TEIXEIRA, 2001), em parceria obrigatória com os órgãos executivos da educação: as secretarias de educação (MOURA, 2012).

Os CME, como órgãos que também atuam na fiscalização do Estado, têm competência jurídico-legal para acompanhar os processos de efetivação do direito à educação, atuando com base em suas atribuições, na normatização de processos executivos, de acordo com a legislação municipal do sistema de ensino, em função do dever do Estado para com a garantia do direito e sua efetivação, considerando a ideia de padrão de qualidade como resultado da efetivação do direito e constituída como direito de todos e dever do Estado (MOURA, 2011). É, portanto, em consonância com esta assertiva, que se pode abordar a efetivação do direito à educação a partir dos CME.

### **3 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO<sup>7</sup>**

Os Conselhos Municipais de Educação, concebidos como fomentadores do controle social, estão inseridos nos Sistemas Municipais de Ensino (SME) como órgãos normativos, exercendo diversas funções diversas, de acordo com a legislação específica que cria o Sistema e estabelece o Conselho. Neste sentido, faz-se necessário compreender a estrutura geral dos sistemas de ensino no âmbito dos municípios e delimitar o campo de atuação dos CME, inter-relacionando-os à efetivação do direito à educação.

Ressalta-se, pois, que os SME, segundo dispõe o art. 18 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), compreendem (i) as instituições de ensino criadas e mantidas pelo Poder Público Municipal, especificamente as de Educação Infantil e Ensino Fundamental; (ii) as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada e (iii) os órgãos municipais de educação (BRASIL, 1996). Estes últimos são definidos nominalmente segundo as funções jurídico-legais que desempenham nos Sistemas, ou seja, podem ser órgãos de função (i) executiva ou (ii) normativa.

Neste ínterim, os SME têm 2 (dois) órgãos: (i) as Secretarias Municipais de Educação (SEMED), que são órgãos executivos, responsáveis pela execução das políticas públicas; e (ii) os CME que são os órgãos normativos. Ambos, entretanto, fazem parte da mesma estrutura administrativa e funcional e estão vinculados à administração direta como parte do Poder Executivo dos municípios, tendo incumbências especificadas de acordo com o art. 11 da LDB (BRASIL, 1996). Saliencia-se que, enquanto órgãos municipais, os CME são responsáveis, não exclusivamente, pelo processo de elaboração das políticas públicas de educação, exercendo, principalmente, funções consultivas e deliberativas em sua jurisdição (MOURA, 2010), em permanente parceria com as SEMED.

Os CME, pensados como espaços públicos, têm organização própria e são, na forma da lei, mecanismos de expressão democrática e pluralista, fortalecendo as inter-relações entre sociedade e governos, e aproximando

---

<sup>7</sup> Parte desta discussão constitui continuação de pesquisa anteriormente apresentada pelo autor como artigo na especialização em Gestão Pública Municipal (UFPB/UAB), sob orientação do prof. Me. Luiz Antonio Coêlho da Silva (UFCG). Constando, ainda, em Moura (2010, 2011 e 2012).

democracia representativa dos ideais de participação direta (MOURA, 2010; PATEMAN, 1992), buscando superar a centralidade do poder e interferindo para concretizar iniciativas populares, mediante o controle social do Estado.

Inseridos no âmbito do Poder Executivo, gozando das prerrogativas de órgãos autônomos – ao menos do ponto de vista legal –, os CME têm por competência primária o controle interno dos SME, mediante a participação qualificada de seus membros no ciclo de políticas (MOURA, 2010). Para tanto, exerce funções que derivam de sua especificidade jurídica. Entre suas funções, a função fiscalizadora é a responsável pela implementação do controle social do Estado, permitindo que os CME, conforme as leis municipais de criação, possam realizar processos sistemáticos de (i) avaliação, (ii) monitoramento e (iii) publicização estatais para a transparência da gestão local da educação.

Além da função fiscalizadora, diretamente vinculada ao controle social, os CME exercem funções tradicionais, como a consultiva e a deliberativa. Podem ser percebidas, ainda, outras funções, como, por exemplo, a mobilizadora e a propositiva, conforme as particularidades dos sistemas e legislações municipais (MOURA, 2010). Estas funções estão fundamentadas na concepção constitucional de gestão democrática e, portanto, objetivam garantir a participação da sociedade civil – organizada ou não – nos processos de tomada de decisões sobre as políticas educacionais para os municípios.

De acordo com Moura (2010, 2011), a função deliberativa dos CME diz respeito ao reconhecimento de sua autonomia de organização e funcionamento, materializada, inicialmente, na definição de seu regimento interno e plano de trabalho, cronograma de ações e atribuições em agenda própria e específica. Assim, os CME podem, no exercício desta função, deliberar para criar, ampliar, desativar e localizar escolas municipais, tomando medidas que exijam implementação por parte do Poder Público. Esta é a função que direciona as ações destes órgãos e o exercício competente das demais funções, dependentes desta.

A função consultiva, mas comum nas leis municipais dos CME, diz respeito ao processo de opinar, expor e julgar matérias pertinentes à educação municipal, tornando-se um canal de publicização e transparência da política educacional e aproximando os CME das demandas da sociedade civil (MOURA, 2010). É nesta função que está vinculado o Plano Municipal de Educação (PME), os processos de capacitação e formação de professores e a formulação de convênios,

acordos e parcerias. Tanto as escolas, como as Secretarias Municipais de Educação, as câmaras municipais, as diversas instituições públicas e privadas, com ou sem fins lucrativos e/ou econômicos, podem solicitar parecer aos CME a respeito de temas específicos de sua atuação. Além disso, por seu caráter legal e função social de representação da sociedade, quaisquer pessoas podem submeter questões restritamente educacionais para opinião dos CME.

Em relação à função normativa, compete ao CME, nos termos da LDB e conforme atribuições do ordenamento jurídico-legal dos municípios, (i) autorizar o funcionamento de escolas da rede municipal, (ii) autorizar o funcionamento de instituições de educação infantil da rede privada, particular, comunitárias, confessional e filantrópica, (iii) elaborar normas que complementem e atendam às demandas do seu sistema de ensino. Esta função é prerrogativa dos CME que estão inseridos em municípios que têm sistemas de ensino próprios, não podendo ser atribuída ao CME quando estes não fazem parte do SME (MOURA, 2010).

Na função fiscalizadora, os CME implementam o controle social através de acompanhamento, monitoração/monitoramento e avaliação das políticas educacionais no âmbito dos municípios, exigindo transparência, aplicação e prestação de contas por parte dos órgãos competentes, e atuando em parceria. Esta função exige que os CME fiscalizem o cumprimento dos objetivos e metas dos Planos Municipais de Educação e avaliem o desenvolvimento dos Sistemas, promovendo discussões e debates focados na democratização da gestão educacional, fomentando a participação política.

O exercício destas funções qualifica o CME como mecanismo jurídico-legal para a efetivação do direito fundamental à educação na esfera dos municípios, antecipando-se a ações de exigibilidade judiciais ou extrajudiciais, externas ao SME que possam reivindicar a obrigatoriedade de atuação deste órgão.

### **3.1 Efetivação e exigibilidade do direito à educação**

O processo de efetivação do direito à educação deve considerar a estreita relação entre direitos humanos e direitos fundamentais, pois, esta propõe uma simbiose que garante a educação como direito humano (FERREIRA, 1998),

posteriormente reconhecido como fundamental e, assim, constitucionalmente positivado (SILVA, 1998; BASTOS, 1995). Desta forma, o direito fundamental à educação assume, segundo Gonzalez e Ximenes (2009), as principais características dos Direitos Humanos, a saber:

(i) a **universalidade** (“os direitos humanos valem para todo mundo” (*idem.*, p. 9), mesmo que o poder público varie nas formas pelas quais se garante a efetivação);

(ii) a **indivisibilidade**, ou seja, “todas as pessoas têm direito a gozar dos direitos em sua totalidade, sem fracionamento ou redução” (*idem.*, 9).

(iii) a **interdependência** – “todos os direitos estão relacionados entre si e nenhum tem mais importância do que outro” (*idem.*, p. 10).

(iv) **A exigibilidade e justiciabilidade** - (*idem.*, 10).

Neste contexto, a atuação dos CME deve ser precisa no reconhecimento normativo da universalidade do direito à educação, afirmando, na prática, ciente da completude do direito mencionado e de sua relação de interdependência, caracterizadas no delineamento de políticas educacionais. Na efetivação, ainda mais, considera-se as características peculiares o direito, conforme a autonomia do ente federado, em complementaridade legal.

De modo geral, reconhecendo que os países têm autonomia para determinar as especificidades jurídico-legais do direito à educação, pode-se falar em características comuns que formam a arquitetura da efetivação deste direito, as quais os CME necessitam conhecer. Dentre as mencionadas características, temos a (i) **disponibilidade**, ou seja, a “educação gratuita deve estar à disposição de todas as pessoas” (GONZALEZ e XIMENES, 2009, p. 13). Este elemento define o segundo: (ii) a **acessibilidade** que garante o “acesso à educação pública, disponível sem qualquer tipo de discriminação” (*idem.*, p. 14). Estes autores especificam que a acessibilidade tem três dimensões complementares e dependentes que confirmam o (i) caráter não-discriminatório, (ii) a materialidade do acesso, com condições concretas de acessibilidade e, por fim, (iii) a “acessibilidade econômica”, isto é, “a educação deve estar ao alcance de todas as pessoas, independentemente de sua condição econômica, portanto deve ser gratuita” (*idem.*, p. 14).

A partir da disponibilidade e da materialidade das condições de acessibilidade, o direito à educação deve se caracterizar pela (iii) **aceitabilidade**, ou seja, a educação disponível e acessível deve ter um padrão de qualidade que corresponda aos diversos critérios de atendimento, seja por meio de programas, métodos, técnicas e recursos didático-pedagógicos, bem como relacionada à qualificação profissional dos docentes e à diversidade dos contextos culturais, assegurando que a “educação seja aceitável tanto para as famílias como para os estudantes” (*idem.*, 14), constituída plenamente como direito público.

Por fim, a quarta e última característica: a (iv) **adaptabilidade** que “requer que a escola se adapte a seu grupo de estudantes” (*idem.*, p. 14), considerando tanto questões locais como globais em atitudes e iniciativas de respeito às diferenças.

Estas características compreendem o direito fundamental à educação como parte integrante e central do hodierno entendimento sobre os direitos humanos. Desta forma, a legislação educacional dos países signatários da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1945), por exemplo, imprimem estas mesmas características em seu ordenamento jurídico.

Ressalta-se que o Brasil, signatário dos principais tratados internacionais, está obrigado a garantir o respeito, a proteção e a promoção dos direitos humanos e, no caso da educação, como um direito humano fundamental, as políticas públicas, elaboradas na gestão democrática (BRASIL, 1996), devem garantir sua efetivação, cumprindo seus deveres:

(i) **dever de respeitar** – “o Estado não pode criar obstáculos ou impedir o exercício do direito humano à educação” (GONZALEZ e XIMENES, 2009, p. 16).

(ii) **dever de proteger**, ou seja, que o dever do Estado atuar com medidas concretas, protegendo o direito à educação de quem possa impedir seu exercício efetivo.

(iii) **dever de promover**, isto é, o dever de desenvolver ações públicas que para a garantia de efetivação do direito à educação, obedecendo a própria estrutura legal do país.

A educação, como direito social, conforme art. 6º da Constituição de 1988, “pode e deve ser exigida dos órgãos competentes quando este direito for violado ou desrespeitado” (GONZALEZ e XIMENES, 2009, p. 17), pois se configura

como “direito de todos e dever do Estado e da família”, de acordo com o art. 205 da citada Constituição.

Mesmo como direito humano fundamental de natureza social, com amplo leque jurídico-legal e doutrinário, a educação, para ser efetivada, requer procedimentos de exigibilidade. Neste sentido, a cartilha elaborada por Gonzalez e Ximenes (2009) traz uma série de questões pertinentes e, nela, fundamenta-se esta discussão. Reconhece-se, de início, que a efetivação do direito à educação acontece mediante políticas públicas educacionais implementadas por governos que respondem às formas de exigibilidade, segundo a lei.

Gonzalez e Ximenes (2009) apresenta a questão da exigibilidade do direito à educação a partir de uma divisão didática das formas ou maneiras de aplicabilidade. E, assim, expõe e argumenta, abordando (i) a “exigibilidade social ou difusa”, (ii) a “exigibilidade política ou institucional” e (iii) a exigibilidade jurídica.

A “exigibilidade social ou difusa”, conforme Gonzalez e Ximenes (2009) corresponde ao comprometimento social em defesa da promoção do direito, cuja essência é a pressão social que se impõe aos governos para o cumprimento da legislação vigente. Tal assertiva encontra respaldo, também, nas discussões de Lopes (2006) e Bastos (1996). A resposta dos governos deve, pois, constituir-se como políticas públicas.

A “exigibilidade política ou institucional” diz respeito às “ações de incidência e as mobilizações sociais mais contínuas em favor de legislações e políticas capazes de efetivar, na prática, o direito humano reconhecido pela Constituição, pelas leis e pelos tratados internacionais” (GONZALEZ e XIMENES, 2009, p. 29). O diferencial deste “tipo” de exigibilidade é a participação atuante de organizações, isto é, é a sociedade organizada, seja em associações, seja em fundações ou até mesmo em movimentos, que participa para configurar a efetivação do direito. Neste tipo, enquadram-se os Conselhos de Educação, objetos de análise nesta pesquisa.

A efetivação do direito à educação acontece mediante políticas públicas e no âmbito do poder local, compete inicialmente aos CME a elaboração, discussão, implementação/implantação e avaliação das políticas educacionais (MOURA, 2010). Estes conselhos estão classificados da seguinte maneira, conforme funções e objetivos (MOURA, 2011):

(i) **Conselhos de normatização e regulamentação dos sistemas de ensino:** Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Estadual de Educação (CEE) e Conselho Municipal de Educação (CME);

(ii) **Conselhos de acompanhamento e fiscalização da gestão escolar:** Conselho escolar e outros conselhos e comissões constituídos na forma do regimento interno da instituição para acompanhar e fiscalizar todos os processos administrativos da escola;

(iii) **conselhos de fiscalização de programas governamentais**, de acordo com a configuração dos referidos programas: Conselho do Fundeb, conselhos de alimentação escolar.

Todos estes conselhos são obrigatórios e constituídos em conformidade com a legislação nacional, estadual e municipal (MOURA, 2010; SOUZA e SILVA, 2002). Uma característica comum destes órgãos é a participação da sociedade organizada como parte constitutiva obrigatória. Destaca-se, ainda, a atuação das Associações de Pais e Mestres ou de Moradores que têm participação no cotidiano escolar. Estas entidades têm autonomia para participar, acompanhar, fiscalizar e intervir, de modo geral, na gestão escolar e, na atuação junto aos CME, na gestão educacional, do sistema de ensino.

A exigibilidade do direito à educação pode acontecer de forma administrativa ou via justiça (MACHADO JÚNIOR, 2003). A exigibilidade jurídica ou simplesmente, justiciabilidade (NADER, 2005; LIBERATI, 2004), corresponde ao uso das “possibilidades oferecidas pelo sistema de justiça para impedir ou evitar a violação de um direito, seja por uma omissão ou por ação” (GONZALEZ e XIMENES, 2009, p. 32). Estes autores destacam que este tipo de exigibilidade pode acontecer em três âmbitos diferentes, a saber:

a) **âmbito administrativo** – “diz respeito à reivindicação de direitos junto aos órgãos da administração pública” (*idem.*, p. 32), de forma direta ou indireta, garantindo-se a gratuita dos procedimentos, sem necessidade da atuação de um advogado;

b) **âmbito judicial** – Neste caso, os interessados recorrem à Justiça a partir dos instrumentos próprios oferecidos pelo sistema judiciário. Estes instrumentos devem ser acionados, caso as questões não sejam resolvidas no âmbito administrativo.

c) **âmbito internacional** – é outra possibilidade para que o direito à educação seja garantido e efetivado, caso as ações em nível

nacional – esgotadas todas as possibilidades – não sejam suficientes para resolverem as questões.

Os CME estão no âmbito administrativo e têm prerrogativas legais para normatizar, regulamentar, acompanhar, fiscalizar, avaliar e intervir para garantir a efetivação do direito humano fundamental à educação, competindo-lhe exclusivamente o direito de ação primária, ou seja, diante da negação do direito à educação, os CME têm a obrigação legal de intervir usando estratégias, mecanismos e instrumentos de exigibilidade no âmbito administrativo e judicial, nacional ou internacional.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ratificando o pressuposto que compreende os CME como órgãos estatais, públicos, autônomos e constituídos, dentro da esfera do Poder Executivo, para a implementação de processos democráticos de controle das políticas públicas educacionais (MOURA, 2010), conclui-se, provisoriamente, dada a continuidade da pesquisa, que estes conselhos constituem mecanismos de fomento à participação social e popular no Poder Local, tendo função jurídico-legal de exigibilidade para a efetivação do direito fundamental à educação.

Baseado no marco teórico-conceitual ora apresentado, e ainda em construção, confirma-se, aqui, em breves considerações, que estes conselhos são fundamentais às políticas de educação e impulsionam o controle social, ampliando a visibilidade de direitos e a transparência das práticas políticas. Quando criados em processo democraticamente participativo e incorporados à estrutura executiva dos municípios, com funções específicas e condições de funcionamento, os CME superam a antiga ideia de “órgão de assessoramento” – vigente desde a década de 1930 -, e assumem a função de articulador da efetivação do direito à educação.

Em relação aos aspectos jurídico-legais, os CME têm papel fundamental na efetivação de direitos elaborando, discutindo, implementando e avaliando políticas públicas de educação. Dada esta função, reconhece-se a necessidade de que os municípios, a partir de processos de formação continuada dos conselheiros e das equipes das secretarias de educação, façam urgente revisão nas leis municipais inerentes ao tema, mediante mobilização para a participação popular, visando fortalecer a autonomia administrativa e financeira destes conselhos.

Por fim, associando os pressupostos teórico-conceituais e jurídico-legais, infere-se, respondendo à interrogação central do trabalho, afirmando que os Conselhos Municipais de Educação, na prática política, conforme as condições funcionais, ainda não têm ciência da função que lhe é atribuída pela legislação educacional brasileira na efetivação do direito à educação.

Dando continuidade ao presente, após revisão de pressupostos, far-se-á pesquisa de campo, contemplando municípios da microrregião de Sapé, objetivando analisar, *in loco*, os processos de discussão e garantia do direito à educação, contribuindo, assim, para delinear aprofundamentos sobre a temática, a partir de

interpelações, procurando subsidiar o conhecimento científico já existente na área e provocando novos problemas de pesquisa.

Os conselhos de educação, apesar de suas limitações estruturais, historicamente reconhecidas, podem cumprir sua função “natural” e política quando inseridos em um sistema que incorpora a diversidade e a pluralidade da comunidade, viabilizando a participação permanente de acordo com os interesses da população local, superando os ditames da burocracia e os formalismos, e consolidando o controle social do Estado no envolvimento com a sociedade, garantindo o direito à educação.

## REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. B; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: UNESC/FUNDAP, 1996.
- ALMEIDA FILHO, Agassiz. **Fundamentos do Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Introdução ao Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- ALVES, Danielle Maria Vieira. **Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora: Democratização, participação e autonomia**. 2005. 303f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1995.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1995.
- BOAVENTURA, Edivaldo Machado. **A educação brasileira e o direito**. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1977.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação**. Brasiliense:
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 15 nov., 2012.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 16 ago., 2013
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- \_\_\_\_\_. **Igualdade e liberdade**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.
- GONZALEZ, Marina; XIMENES, Salomão. **Direito humano à educação**. v. 4. Curitiba: Plataforma Dhesca Brasil : São Paulo: Ação Educativa, 2009.
- JOAQUIM, Nelson. **Direito educacional brasileiro: história, teoria e prática**. Rio de Janeiro: Livre expressão, 2009.
- LIBERATI, Wilson Donizetti. **Direito à educação: uma questão de justiça**. São Paulo: Malheiros editores, 2004.
- LOPES, J. R. L. **Direitos sociais: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2006.

MACHADO JÚNIOR, C. P. da S. **O direito à educação na realidade brasileira**. São Paulo: LTr, 2003.

MOREIRA, Orlandil de Lima. **Gestão pública local e participação social nos conselhos municipais da região do Brejo da Paraíba**: Mudanças e continuidades. 2002. 238 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

MOURA, A. S. **Democracia, participação e controle social nos conselhos municipais de educação**. 2010. 162f. Dissertação (mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa (PB).

\_\_\_\_\_. **Direito à escola de qualidade**: Acesso, permanência e sucesso escolar. João Pessoa: digitado, 2011.

\_\_\_\_\_. **Orientações para a construção do Sistema Municipal de educação**. João Pessoa: digitado, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: Teoria, método e criatividade. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2004. (Temas Sociais).

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PÉREZ LUNÓ, Antonio-Enrique. **Los derechos fundamentales**. Madrid: Editorial Tecnos, 2005.

RAYO, José Tuvilla. **Educação em direitos humanos**: rumo a uma perspectiva global. 2. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

REIS, Suzéte da Silva; REIS, Jorge Renato dos. Políticas públicas para efetivação do direito fundamental à educação. In: **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**, realizado em São Paulo, no período de 4 a 7 de novembro de 2009.

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

SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros editores, 1998.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de; SILVA, Eurides Brito da. **Como entender e aplicar a nova LDB**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação é um direito**. 4. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

\_\_\_\_\_. **Educação não é privilégio**. 7. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

\_\_\_\_\_. **Pequena Introdução à Filosofia da Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

\_\_\_\_\_. **Educação para a democracia**: introdução à administração educacional. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. Controle social da educação: aspectos históricos e legais. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008. pp. 53-74.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Desejos de reforma**: legislação educacional no Brasil – Império e República. Brasília: Líber Livro, 2008.

VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. **Política educacional no Brasil**: introdução histórica. Brasília: Líber Livro, 2007.