EDUCAÇÃO BÁSICA COMO DIREITO

MONIQUE GALVÃO GOMES

RESUMO

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

Dentro do rol dos direitos humanos fundamentais encontra-se o direito à educação, amparado por normas nacionais e internacionais. Trata-se de um direito fundamental, porque inclui um processo de desenvolvimento individual próprio à condição humana É um direito público subjetivo de todos.

PALAVRAS-CHAVE: Educação; Direito; Cidadania.

INTRODUÇÃO

Como conceito, a educação básica veio esclarecer e administrar um conjunto de realidades novas trazidas pela busca de um espaço público novo. Como um princípio conceitual, genérico e abstrato, a educação básica ajuda a organizar o real existente em novas bases e administrá-lo por meio de uma ação política conseqüente.

A capacidade de mobilização de uma idéia política reside justamente nos seus conteúdos abstratos. Aliás, a abstração é fonte fundamental de sua força, porque permite que os conteúdos de determinados princípios gerais possam ganhar redefinições inesperadas, e, portanto, a questão dos direitos será sempre uma construção imperfeita e inacabada. (Rego, 2006, p.184)

E como a todo conceito corresponde um termo, vê-se que, etimologicamente, "base", donde procede a expressão "básica", confirma esta acepção de conceito e etapas conjugadas sob um só todo. "Base" provém do grego básis,eós e corresponde, ao mesmo tempo, a um substantivo: pedestal, fundação, e a um verbo: andar, pôr em marcha, avançar. A educação básica é um conceito mais do que inovador para um país que, por séculos, negou, de modo elitista e seletivo, a seus cidadãos, o direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar.

Resulta daí que a educação infantil é a raiz da educação básica, o ensino fundamental é o seu tronco e o ensino médio é seu acabamento. É dessa visão holística de "base", "básica", que se pode ter uma visão conseqüente das partes.

A educação básica torna-se, dentro do artigo 4º da LDB, um direito do cidadão à educação e um dever do Estado de atendê-lo mediante oferta qualificada.

Embora não constante do importante capítulo da Educação, na Constituição Federal – CF – de 1988, esse conceito se nutre do espírito do texto constitucional em cujo teor transparece o universalismo de vários direitos. A educação, dada sua inerência à cidadania e aos direitos humanos, foi, então, positivada como direito.

A educação básica é declarada, em nosso ordenamento jurídico maior, como direito do cidadão – dever do Estado.

A prática de declarar direitos significa, em primeiro lugar, que não é um fato óbvio para todos os homens que eles são portadores de direitos e, por outro lado, significa que não é um fato óbvio que tais direitos devam ser reconhecidos por todos. A declaração de direitos inscreve os direitos no social e no político, afirma sua origem social e política e se apresenta como objeto que pede o reconhecimento de todos, exigindo o consentimento social e político. (Chauí, 1989, p.20)

Este reconhecimento positivado, dentro de um Estado Democrático de Direito, tem atrás de si um longo caminho percorrido. Da instrução própria das primeiras letras no Império, reservada apenas aos cidadãos, ao ensino primário de quatro anos nos estados da Velha República, do ensino primário obrigatório e gratuito na Constituição de 1934 à sua extensão para oito anos em 1967, derrubando a barreira dos exames de admissão, chegamos ao direito público subjetivo e ao novo conceito ora analisado (Fávero, 1996; Cury, 2000).

O artigo 205 da CF de 1988 é claro: "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".

Essa definição, bela e forte, se vê reforçada pelo artigo 6º da CF, como o primeiro dos direitos sociais.

Do direito nascem prerrogativas próprias das pessoas em virtude das quais elas passam a gozar de algo que lhes pertence como tal. Estamos diante de uma proclamação legal e conceitual bastante avançada, mormente diante da dramática situação que um passado de omissão legou ao presente.

Do dever, dever de Estado, nascem obrigações que devem ser respeitadas tanto da parte de quem tem a responsabilidade de efetivá-las, como os poderes constituídos, quanto da colaboração vinda da parte de outros sujeitos implicados nessas obrigações (Cury, 2002).

A educação escolar, pois, é erigida em bem público, de caráter próprio, por ser ela em si cidadã. E por implicar a cidadania no seu exercício consciente, por qualificar para o mundo do trabalho, por ser gratuita e obrigatória no ensino fundamental, por ser gratuita e progressivamente obrigatória no ensino médio, por ser também a educação infantil um direito, a educação básica é dever do Estado.

E como se trata de um direito juridicamente protegido, em especial como direito público subjetivo no âmbito do ensino fundamental, é preciso que ele seja garantido e cercado de todas as condições.

A LDB, e o Plano Nacional de Educação e outros diplomas legais buscarem garantir esse direito (Castro, 1998).

LEI DE DIRETRIZ BÁSICA (LDB)

Conquanto sob o termo educação fundamental1, o texto do primeiro projeto de LDB, apresentado à Câmara dos Deputados em dezembro de 1988, dizia já sob o novo conceito:

Art. 16 – A educação fundamental abrange o período correspondente à faixa etária dos zero aos dezessete anos e tem por objetivo geral o desenvolvimento unilateral dos educandos de modo a torná-los aptos a participar ativamente da socieda-

de.

Art. 17 – A educação fundamental compreende três etapas: educação anterior ao primeiro grau, de zero a seis anos; educação de primeiro grau, dos sete aos catorze anos; e educação de segundo grau, dos quinze aos dezessete anos.

O texto aprovado em junho de 1990, bem como a versão aprovada em dezembro de 1990, já modificava o termo para educação básica (cf. artigo 4º) e a tornava dever do Estado, inclusive para efeito de sua universalização em todos os seus níveis e modalidades.... Ambas as versões instituíam, no capítulo VII, o título "Da educação básica", cujo artigo 26 acolhia sua organização nas três etapas citadas. Por sua vez, o artigo 27 dizia: "A educação básica tem como objetivo geral desenvolver o indivíduo, assegurar-lhe a formação comum indispensável para participar, como cidadão, da vida em sociedade, e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores".

O projeto dos senadores Darcy Ribeiro, Marco Maciel e Maurício Corrêa, de 1992, apesar de não incluir o conceito de educação básica, reconheceu, até por conta dos mandamentos constitucionais, as três etapas como um direito social. Contudo, esse texto diminui para cinco anos a duração obrigatória do ensino fundamental, embora ponha ênfase na jornada.

O texto final aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República será o atualmente vigente, no qual o conceito de educação básica aparece. Tal conceito comparece nos Capítulos I e II, do Título V, e, ao longo do texto, 21 vezes em 20 artigos. De modo constante, o termo educação básica se vê acompanhado, no conjunto dos artigos, do adjetivo "comum".

Tal é o caso, por exemplo, da formação básica comum dos conteúdos mínimos das três etapas (inciso IV, do artigo 9º), da formação comum no artigo 22, da base nacional comum dos artigos 26, 38 e 64, da diretriz de respeito ao bem comum do artigo 27.

A ligação entre a dimensão básica e o conceito de comum, na educação, carrega um sentido próprio. Comum opõe-se a uma educação específica (do tipo ensino profissional), de classe (que constitua um privilégio) ou mesmo que carregue algum diferencial mesmo que lícito (escola confessional). A noção de comum associada à educação básica é um direito (em oposição a privilégio) e busca, em sua abertura universal, o aprendizado de saberes válidos para toda e qualquer pessoa, responde a necessidades educativas do desenvolvimento humano como um patrimônio cultural. O "comum" vai mais além de um "para todos", reportando-se a conhecimentos científicos, à igualdade, à democracia, à cidadania e aos direitos humanos (Teixeira, 1994).

Mas o conceito de educação básica também incorporou a si, na legislação, a diferença como direito. A legislação, mercê de amplo processo de mobilização, de disseminação de uma nova consciência, fez a crítica às situações próprias de minorias discriminadas e buscou estabelecer um princípio ético mais elevado: a ordem jurídica incorporou o direito à diferença.

A educação básica, por ser um momento privilegiado em que a igualdade cruza com a equidade, tomou a si a formalização legal do atendimento a deter-

minados grupos sociais, como as pessoas portadoras de necessidades educacionais especiais, como os afrodescendentes, que devem ser sujeitos de uma desconstrução de estereótipos, preconceitos e discriminações, tanto pelo papel socializador da escola quanto pelo seu papel de transmissão de conhecimentos científicos, verazes e significativos.

Já os jovens e adultos que não tiveram oportunidade de se escolarizar na idade própria podem e devem ser sujeitos de um modelo pedagógico próprio e apoiados com recursos que os façam recomeçar sua escolaridade sem a sombra de um novo fracasso integral.

A educação básica, como direito, aprofundou-se no Brasil com a aprovação da Lei n. 11.274/06, pela qual o ensino fundamental obrigatório passou a durar nove anos, iniciando-se aos 6 anos de idade. A Lei n. 10.172/01, lei do Plano Nacional de Educação, esvaziada de seu suporte financeiro, ficou apenas em metas de "boa vontade" conquanto expressivas do quanto se poderia fazer nos dez anos de sua validade.

A emenda constitucional 53/06 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –, já aprovada e seguida da Lei n.11.494/07, lei de sua regulamentação, podem representar uma nova definição de educação básica.

Elas representam uma mudança tanto na composição e distribuição dos recursos em educação quanto na abertura de mais portas para o atendimento do ensino médio, da educação infantil e da Educação de Jovens e Adultos – EJA.

Financiar todas as etapas da educação básica, com aporte progressivo da União, é reforçar o estatuto da federação que tem como um de seus objetivos fundamentais, segundo o artigo 3º III, da CF/88: "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais". Entretanto, a expansão qualificada da educação básica como um todo terá que contar com um aumento da relação entre Produto Interno Bruto e Educação e com uma boa gestão dos recursos em todos os escalões.

A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO NO BRASIL

A educação infantil, é dever do Estado, tornou-se etapa constitutiva da organização da educação nacional sob a educação básica. Com isso, acertadamente, ela perdeu a condição anterior de área assistencial. Ela é da responsabilidade administrativa prioritária dos municípios. Contudo, do ponto de vista financeiro e técnico, tal responsabilidade deve ser compartilhada com a União e os estados, de acordo com o art. 30, VI, e com o art. 211, § 1º, da Constituição.

Entretanto, os dados estatísticos, as análises das associações de municípios e mesmo os trabalhos de pesquisa acadêmica dos programas de mestrado e de doutorado e de instituições especializadas vêm demonstrando que tal partilha financeira não está ocorrendo e, assim, o ônus da educação infantil tem ficado com os municípios. Trata-se, portanto, de claro recuo de entes estaduais e da União, implicados obrigatoriamente na sustentação da oferta desta etapa da educação, e de transferência de ônus sem o devido respaldo, sabendo-se que a lei do Fundo não a contempla

com o financiamento sub vinculado. Tanto isso é verdade que o próprio Plano Nacional de Educação o reconhece como tal na meta de nº 25 d.

Sendo a educação infantil a base da educação básica, tendo apenas 5 milhões de crianças nessa etapa, estamos longe de um acerto de contas com a democratização dessa forma de educação, especialmente se ela ficar apenas sob a responsabilidade municipal. Se estamos longe ainda de uma expansão nessa etapa, isso não pode significar que os 10% dos recursos que não ficaram sub vinculados ao FUNDEF e os 25% dos impostos que não compõem o FUNDEF não devam ser rigorosamente aplicados em educação infantil.

A educação infantil, dever do Estado, tornou-se etapa constitutiva da organização da educação nacional sob a educação básica. Com isso, acertadamente, ela perdeu a condição anterior de área assistencial. Ela é da responsabilidade administrativa prioritária dos municípios. Contudo, do ponto de vista financeiro e técnico, tal responsabilidade deve ser compartilhada com a União e os estados, de acordo com o art. 30, VI, e com o art. 211, § 1º, da Constituição.

Entretanto, os dados estatísticos, as análises das associações de municípios e mesmo os trabalhos de pesquisa acadêmica dos programas de mestrado e de doutorado e de instituições especializadas vêm demonstrando que tal partilha financeira não está ocorrendo e, assim, o ônus da educação infantil tem ficado com os municípios. Trata-se, portanto, de claro recuo de entes estaduais e da União, implicados obrigatoriamente na sustentação da oferta desta etapa da educação, e de transferência de ônus sem o devido respaldo, sabendo-se que a lei do Fundo não a contempla com o financiamento sub vinculado. Tanto isso é verdade que o próprio Plano Nacional de Educação o reconhece como tal na meta de nº 25 d.

Sendo a educação infantil a base da educação básica, tendo apenas 5 milhões de crianças nessa etapa, estamos longe de um acerto de contas com a democratização dessa forma de educação, especialmente se ela ficar apenas sob a responsabilidade municipal. Se estamos longe ainda de uma expansão nessa etapa, isso não pode significar que os 10% dos recursos que não ficaram sub vinculados ao FUNDEF e os 25% dos impostos que não compõem o FUNDEF não devam ser rigorosamente aplicados em educação infantil.

EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA)

A Educação de Jovem e Adulto, ela foi objeto de um veto presidencial que a retirou do FUNDEF. Se a primeira justificativa técnica para o veto era procedente (falta de estatísticas confiáveis), o INEP logo corrigiu tal fato, o que levaria à derrubada do veto. Os sucessivos protestos, associados ao fato de ser a EJA do ensino fundamental um direito público subjetivo, acabaram por forçar o governo a oferecer uma alternativa, também focalizada, sobre o assunto. Foi criado um "FUNDEF seletivo" em moldes iguais ao do ensino fundamental das crianças de 7 a 14 anos e em moldes similares ao Projeto Alvorada. Focalizando os sistemas públicos dos municípios mais pobres de estados pobres (critério do IDH), o programa só atinge jovens e adultos entre 15 e 29 anos. Os recursos são orçamentá-

rios e destinados às escolas públicas.

A EJA, desde que respeitadas as idades de exames previstas em lei, volta-se tanto para o ensino fundamental como para o ensino médio.Assim, seja pelo lado da denominada idade legal apropriada, seja pelo lado da EJA, o ensino médio tem uma interface com a educação profissional de nível técnico.

De acordo com a Lei nº 9.394/96, art. 36, § 2º, "o ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas". Já o § 4º do mesmo art. 36 estabelece uma distinção entre "a preparação geral para o trabalho", certamente para fazer jus ao artigo 205 da Constituição Federal de 1988, e a "habilitação profissional" cujo desenvolvimento pode ser feito ou nos próprios estabelecimentos de ensino médio ou em cooperação com instituições especializadas

Por outro lado, o art. 40 da LDB usa a expressão "articulação" na interface entre o ensino médio e a educação profissional de nível técnico.

CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCACÃO

Os Conselhos Estaduais de Educação e as respectivas normatizações, ainda em fase de processamento, devem ser objeto de uma análise específica.

Na verdade, os Conselhos têm tido uma atuação mais evidente nos casos escabrosos dos que, de modo irresponsável, fazem oferta de cursos e exames de EJA. Recentemente, o MEC, por meio do INEP, criou por decreto o Exame Nacional de Certificação de Conclusão da Educação de Jovens e de Adultos (ENCCEJA). Por meio dele, os estados (que gozam de prerrogativa nesta matéria) poderão, via adesão voluntária, articular-se com o INEP na oferta de exames supletivos. Não se pode ignorar que muitos estados contam com uma sistemática própria de oferta para tais exames e que mereceriam apoio neste assunto. Muitos estados já conduzem os exames supletivos de jovens e adultos com bastante cuidado e rigor e, em muitos cursos, o processo é integralmente presencial

e com avaliação no processo.

Contudo, a via alternativa proposta pelo INEP tem sido apresentada mais como um corretivo de abusos perpetrados por instituições inescrupulosas do que uma referência nacional e um caminho para um grau maior de isonomia entre os estudantes que concluem os estudos na idade legalmente apropriada e os que o fazem pela via dos cursos de educação de jovens e adultos e de exames supletivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por ser um serviço público, ainda que ofertado também pela iniciativa privada, por ser direito de todos e dever do Estado, é obrigação deste interferir no campo das desigualdades sociais e, com maior razão, no caso brasileiro, no terreno das hierarquias sociais, como fator de redução das primeiras e eliminação das segundas, sem o que o exercício da cidadania ficaria prejudicado a priori.

A função social da educação assume a igualdade como pressuposto fundamental do direito à educação, sobretudo nas sociedades politicamente democráticas e