



REFLEXÕES SOBRE A QUESTÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA SOB O PRISMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Gregor Castro Erbiste¹

RESUMO: Esse trabalho almeja, sob o prisma das políticas públicas, apresentar algumas reflexões sobre o tema da educação em documentos oficiais, como as Constituições Federativas, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), entre outros. Utilizou-se da revisão bibliográfica para analisar os documentos e textos sobre o assunto. Destaca-se, o texto de Horta (1998), que aborda os temas da educação como direito social da cidadania, e a obrigatoriedade, sob um caráter histórico. Os resultados apontam para a maneira como as políticas de universalização do acesso à educação impactam no ambiente escolar.

Palavras-Chave: Educação; Políticas Públicas; Obrigatoriedade Escolar

INTRODUÇÃO

O seguinte texto há de apresentar algumas reflexões sobre o tema da educação em documentos oficiais, tais quais as Constituições Federativas, LDB, ECA, etc. Principalmente, fundamentando-se no texto sob autoria de José Silveira Horta, aonde nos são apresentado os temas da inclusão da educação como direito social da cidadania, e a questão da obrigatoriedade, sob um caráter histórico. Seja como for, a educação é aqui analisada sob o prisma das políticas públicas, dessa forma, faz-se necessária uma breve explanação dos conceitos de *Política*, *política pública*, bem como a maneira pelo qual esses conceitos influenciam na prática docente, visto que se trata de uma abordagem pela educação.

Quando pensamos em política, comumente temos em mente o arranjo institucionalizado sob o qual são regidos o Estado ou o Governo. De fato, sob o olhar da ciência política o âmbito institucional é bastante marcado, sendo assim, a política caracterizada segundo suas instituições (Estado ou Governo), os recursos mobilizados

¹Graduando em Ciências Sociais na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG).

(poder, influência ou autoridade), seus processos (formulação de decisões segundo demandas coletivas) e sua função (por exemplo, a resolução não violenta de conflitos) (SCHMITTER, 1965). No entanto, a política pode ser entendida por um significado mais amplo, que abarca todos os âmbitos da sociedade, institucionalizada ou não, um exemplo dessa afirmação é a *hierarquia*, todos os espaços possuem delimitações que devem ser respeitadas, posições fundadas em uma forma de recursos, assim como na política formal.

A questão referente as políticas públicas se direcionam muito mais no arranjo formal/institucionalizado do que nos espaços informais de poder. Elas dizem respeito a ações elaboradas pelo Estado, direta ou indiretamente que, com a participação de entes públicos ou privados visam atender as demandas de um determinado segmento populacional. Dessa maneira, as políticas públicas são necessariamente ações que se fundamentam no aparato do poder público, mas que partem de movimentações da sociedade civil.

Como será desenvolvida posteriormente com a análise do artigo, a partir do momento que a educação começa a fazer parte dos planos de uma política estatal, a atuação do docente se altera radicalmente. A educação inicialmente entendida como uma regalia, um hobby da nobreza começa a ganhar as massas, mas principalmente, ganha um propósito, uma função, seja ela fundamentar preceitos de cidadania ou formar um operariado capacitado. Independente de qual o cunho, o professor teve de se capacitar, muitas vezes sem saber as condições em que iria operar, a gradual massificação do ensino básico e médio, criou novas questões, e que frequentemente seriam atribuídas ao papel do professor. É mediante essas considerações que, aqui, nos propomos a discutir a conquista do direito à educação, bem como a luta pela sua gratuidade e universalização, geralmente atribuída a obrigatoriedade do ensino.

OBRIGATORIEDADE ESCOLAR E DIREITO À EDUCAÇÃO

O artigo, sob autoria de José Silveira Horta, se encontra dividido em duas partes: a primeira, busca apresentar a maneira como se deu a inserção da educação como sendo um dos *direitos sociais da cidadania*; em seguinte, discute a “evolução das concepções de obrigatoriedade escolar e de direito à educação na história da educação brasileira”, para tanto, se utiliza de uma análise da forma como esses temas aparecem nas constituições federativas.

O texto é iniciado abordando a maneira como o próprio conceito de *direitos sociais da cidadania* se consolidou mediante processos complexos, intimamente ligados as próprias transformações ocorridas em âmbito global nas sociedades. Ressalta ainda a vida, a propriedade, a liberdade, e a igualdade como sendo os primeiros direitos reconhecidos e protegidos. A educação, por sua vez, foi sendo incorporada a essa gama de direitos com certo atraso. Mesmo com movimentos isolados de se colocar a educação como direito gratuito, ao menos nos anos iniciais, é após a Segunda Guerra Mundial que se manifesta maior democratização da educação, principalmente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, e a Declaração dos Direitos da Criança, em 1959.

Depois de se analisar a inserção da educação como direito, há a mudança do foco da argumentação para como garanti-lo. Para tanto, o autor afirma que um passo importante para a garantia de manutenção do direito social se dá quando a educação é definida enquanto *direito público subjetivo*, isso significa que todo cidadão pode operar de modo a garantir seu direito mediante a demanda ao poder público. No entanto, mesmo essa discussão datando da década de 30, apenas muito recentemente se consolidou enquanto tal, efetivamente. É importante apontar, ainda, que a mobilização civil é apenas um dos elementos para a efetiva garantia de um direito social, coexistindo com a vontade do setor público e com o reconhecimento jurídico.

Concluído a primeira parte do texto, o autor busca demonstrar como a educação enquanto direito, e obrigação foram se consolidando e, mesmo que não concomitantes historicamente, essas duas categorias se encontram intimamente ligadas. Inicialmente, de cima para baixo, enquanto imposição do Estado sobre o indivíduo e, muito recentemente, partindo desse segundo ator, demandando do poder público seu acesso à educação.

Após a análise do processo de inclusão da educação como direito social, bem como a forma de efetivar sua garantia, o autor passa a demonstrar como se desenvolveu a questão da obrigatoriedade da educação, tratadas nas constituições desde o período imperial (constituição de 1824) até o período atual (constituição de 1988).

Ainda no Brasil Império, a constituição de 1824 definiu a gratuidade da educação primária para todos os cidadãos, nesse momento, a educação estava diretamente ligada ao cumprimento da cidadania. No entanto, não há abordagens que coloquem a educação como direito, nem tanto tange a questão da obrigatoriedade. Durante o decorrer do século, porém, a partir da legislação educacional que iria vigorar

no município neutro, além da gratuidade, acrescentara a obrigatoriedade escolar. Para esse momento, essa obrigatoriedade significava presença na escola primária, e impunha punições aos responsáveis que não matriculassem seus filhos.

Outros decretos foram defendidos ao longo do século caminhando para a introdução da obrigatoriedade escolar, mas encontrou bastante dificuldade, seja pela questão de como arcar com os custos dessa decisão, ou mesmo questões morais como a interferência do estado na liberdade individual.

De qualquer forma, o último marco do período se deu com Ruy Barbosa, que apresenta em 1888 seu projeto de instrução obrigatória, para tanto, ficava estabelecido a obrigatoriedade da frequência em escolas públicas jovens entre 7 e 13 anos, podendo ser estendido até os 15. Interessante observar que esse projeto não apresenta uma distância da moradia até a escola, o que parece então se estender a toda população do município neutro. Essa obrigatoriedade não inclui instrução em casa ou em instituições particulares.

O período da primeira república tem seu primeiro marco em 1890, com a reforma Benjamin Constant, que acrescentava, junto a gratuidade, o caráter de laicidade escolar. Ao que o texto indica, a obrigatoriedade não foi incluída a essa reforma pela ainda grande autonomia dos estados. Além disso, os estados não poderiam arcar sozinhos com o aumento do número de escolas e estudantes. Assim, a educação é classificada como *tarefa pública não obrigatória*. Apenas em São Paulo, Santa Catarina, Mato Grosso e Minas Gerais, houve uma movimentação maior no sentido de se tornar obrigatório o ensino primário.

Ao longo da década de 1920, houve uma movimentação intensa no sentido da obrigatoriedade e tudo parecia indicar um caminho aberto para que o tema fosse abordado na constituição. No entanto, a pauta não encontrou lugar nos debates da constituição federal.

Entrando na era moderna, foi na constituição de 1934 que a obrigatoriedade ganhou caráter oficial, principalmente sob a influência do manifesto dos pioneiros, de 1932, que declararia a educação com o preceito de *direito biológico* do indivíduo, e garantiria a gratuidade, laicidade e obrigatoriedade. Em 1933, o jurista Pontes de Miranda, introduz a educação como direito público subjetivo. Em parte, essas declarações serão assumidas por Prado Kely na constituinte de 1933-34, mas com modificações, tais quais a redução do direito público subjetivo para uma advertência aos governantes. Em contrapartida, a Federação do Trabalho, no Distrito Federal, não

apoiou tal redução e defendia a responsabilização criminal da autoridade que dificultasse o acesso à educação.

O texto final da constituição de 1934, declara que a educação “deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos”. Acrescenta, ainda, o ensino primário, integral gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos, além da tendência a gratuidade do ensino educativo posterior ao primário (até os 18 anos). No entanto, não aborda o tema da incorporação do *Direito Público Subjetivo*, nem a responsabilização criminal das autoridades pelo não atendimento do direito. Vale apontar ainda, que a obrigatoriedade proposta em 34 diz respeito à frequência, ou seja, apenas ao público matriculado. Por mais que se tenha aparecido o tema, as ambiguidades no texto final garantiram a esquiva do Estado na garantia da educação, abrindo mão até mesmo da ideia de *Direito Público Subjetivo*.

Na constituição de 1946, é notável o debate pela educação como *dever do Estado*, que se estende por toda sua construção. No entanto essa discussão parece desaparecer no texto final, onde fica estabelecida a obrigatoriedade escolar tanto para a matrícula quanto para a frequência de toda criança com idade entre 7 e 12 anos. O interessante no texto final da constituição é o direcionamento da penalização para os pais ou responsáveis. Novamente o que parece acontecer é o Estado mudar o foco de sua responsabilidade com a garantia do direito a educação.

A próxima grande alteração na questão da educação data de 1961, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Tal iniciativa definiria a educação como direito de todos, e deveria ser efetivada no lar e na escola, e assegura o direito pelo poder público e pela iniciativa privada. Além disso, a obrigatoriedade estaria localizada no ensino primário, a partir dos 7 anos e em língua nacional. Novamente, a responsabilidade é transferida aos responsáveis, dessa vez com severas punições.

Em 1969, na Ementa constitucional, foi a primeira vez que a educação apareceu como *Dever do Estado*. No entanto, ainda havia uma lacuna no que seria entendido como a educação primária, que seria esclarecida apenas em 1970, com o anteprojeto do *Grupo de Trabalho*, que define o ensino primário como o 1º grau, e o ensino médio como o 2º grau. Dessa forma ficava obrigatório o ingresso ao 1º grau todas as crianças entre sete e quatorze anos, cabendo ainda ao município um levantamento anual da população que se enquadrasse a essa idade, além da fiscalização para o cumprimento da medida.

A constituição de 1988, marca o fim da análise jurídica da questão do direito a educação e da obrigatoriedade escolar, e apresenta avanços consideráveis em relação as anteriores. O primeiro ponto a se observar é o retorno da educação como *direito público subjetivo*, que foi trabalhado desde o início da elaboração da constituição. Vale observar também, que essa categoria se aplica a educação pública e gratuita, e implica em crime de responsabilidade contra a autoridade competente. Ao contrário das anteriores, o texto aprovado responsabiliza principalmente o Estado pela garantia do direito, uma vez que demandado da população. Isso se deve, principalmente pelo estatuto da criança e do adolescente, de 1990, que responsabilizava os responsáveis pela ausência do jovem às instituições de ensino. Dessa maneira, tanto os pais, quanto o poder público, teriam por lei, que garantir o acesso aos jovens. Me refiro aos jovens exatamente porque, pela primeira vez, o ensino não era necessariamente limitado aos que tivesse idade própria.

Fica, então, definido a partir de 1988 que: o ensino público em estabelecimentos oficiais é gratuito em todos os seus níveis, e deve ser assegurada também, àqueles que não estiverem em idade regular, com progressão do ensino médio sob os mesmos termos; além de gratuito, o ensino fundamental com duração de oito anos em estabelecimentos oficiais é obrigatório, inclusive para os que não estiverem em idade própria, e essa obrigatoriedade deve ser gradualmente expandida para o ensino médio; o direito à educação gratuita é de todos e é direito público subjetivo; a educação é dever do Estado e da família; e é responsabilidade desses dois atores, sendo passível de punições em caso de ausência de matrícula e zelo pela frequência.

Por fim, o autor faz um apanhado da maneira como os temas do direito à educação e da obrigatoriedade aparecem hoje na legislação, além de pontuar que essas conquistas, fruto de mobilizações sociais só adquire valor legal quando o poder público se usa dessa demanda para formular as leis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depois de termos analisado, como é apontado pelo autor, a forma como os temas aparecem abordados na legislação através da história do Brasil, passemos para alguns comentários sobre a percepção que obtive com a leitura do texto. Primeiramente, sobre o tema da obrigatoriedade, é notável que o poder público, em especial a União, sempre se esquivou da responsabilidade de proporcionar o acesso a educação em

estabelecimentos oficiais, isso fica claro durante o período imperial e a primeira república pela obrigatoriedade da educação, no entanto ela poderia se dar em casa, em instituições particulares ou públicas, isso garantia um certo abismo entre o acesso e efetivamente uma responsabilidade do estado. Esse aspecto fica evidente também na ausência da responsabilidade do poder público na constituição de 34 e diante, onde o tema da educação como *Direito Público Subjetivo*, desapareceu do texto final e houve uma forte responsabilização dos responsáveis pela matrícula e fiscalização de seus jovens.

De qualquer maneira, essas discussões foram retomadas na constituição de 88, que somadas a Lei de diretrizes e bases da educação nacional e do estatuto da criança e do adolescente, garantiam a educação pública gratuita e obrigatória, além de responsabilizar penalmente, o Estado e os pais pelo descumprimento da medida.

Interessante observar, por final, que a retomada da educação como direito público subjetivo aos textos oficiais (que parecia ter se perdido após a promulgação do texto oficial de 1934), em 1988, parece bastante oportuno. Uma medida que valoriza a participação civil, e além disso, cria uma certa sensação de poder civil sobre o aparato estatal, durante um período de redemocratização parece improvável que possa ser classificado como coincidência, e pode-se dizer que colaborou ainda mais para a categorização da “constituição cidadã”, ou “constituição democrática”.

Diante do que foi exposto, podemos pensar a maneira como tais políticas de universalização do acesso à educação impactam na atuação profissional.

Com a massificação nas escolas, novas questões foram surgindo, podemos citar como exemplo que as diversas experiências de vida presentes no espaço escolar cresceram exponencialmente. Quanto mais pessoas reunidas em um espaço maiores as chances de conflitos por incompatibilidade de ideias, estilos de vida, experiências, o que ocorre é que geralmente é designado ao professor amenizar esses conflitos. Diretamente ligado a isso, temos mais alunos por turma, ou mesmo mais turmas, o que leva o professor a performar quase que um espetáculo para concentrar a atenção de seus estudantes, ou jornadas bastantes exaustivas de trabalho.

Podemos citar ainda que a instituição escolar não sabe lidar com o desinteresse dos estudantes, honestamente não os culpo, a obrigatoriedade não está ligada a formas de promover o bem-estar do estudante, há poucas atividades culturais, ambientes de socialização ficam restritos aos vinte minutos de intervalo dentre as cinco horas que passam dentro da escola, isso somado a um sistema antigo de aula expositiva,

enfileirada, disciplinadora, conteudista, torna essa estadia quase uma tortura. E novamente, a direção abre mão de suas responsabilidades e as deposita na figura do docente. Não quero com isso dizer de “problemas” proporcionados pela universalização da educação, mas apontar que surgiram novas questões que devem ser pensadas.

É incontestável que a universalização do acesso carrega consigo diversos benefícios, “todo dia a escola salva milhares de jovens” (trecho do documentário ‘*Nunca me Sonharam*’). Mas, para além do acesso deve-se pensar em qualidade, não só para que o estudante aprenda mais, mas para o professor, para a direção, para o espaço físico da escola seja melhor aproveitado e, principalmente, para a formação de cidadãos críticos e ativos socialmente.

REFERÊNCIAS

HORTA, José Silveira Baia. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. **Caderno de Pesquisa**. n.104 p5-34. Julho de 1998.

SCHMITTER, Philippe C. Reflexões sobre o conceito de “política”. **Revista de Direito Público e Ciência Política**, Rio de Janeiro. Vol XIII, nº 2. Maio/Agosto de 1965.