



Direito à universalização da Educação Básica

The right to the universalization of basic education

Evaldo Luis Pauly
evaldo@unilasalle.edu.br
Miguel Alfredo Orth
miorth@unilasalle.edu.br

Resumo: A tese política de universalização da educação básica é analisada a partir de um panfleto político de Kant e da hermenêutica jurídica proposta por Bobbio para a doutrina dos Direitos Humanos. Desse modo, apresenta-se a tese político-pedagógica iluminista de cidadania como a condição do indivíduo ter direitos. O artigo considera, brevemente, as críticas tanto ao individualismo da concepção moderna de cidadania quanto ao papel do Estado na Educação Básica. Com essa base teórica, analisa-se a universalização da educação básica proposta na legislação educacional brasileira. O confronto entre a teoria e a legislação permite concluir com a proposta de uma definição política, teórica e prática de universalização, estabelecendo critérios a partir dos quais se examina a universalização da Educação Básica no Município de Canoas/RS, evidenciando a distância entre aquela tese política e o desempenho dos sistemas de ensino.

Palavras-chave: universalização, escolarização, Educação Básica, Bobbio, Canoas/RS.

Abstract: The political thesis of the universalization of basic education is discussed on the basis of a political pamphlet by Kant and the legal hermeneutics proposed by Bobbio for the doctrine of Human Rights. Thus, the article presents the Enlightenment's political-educational thesis that citizenship is the condition for an individual to have rights. It briefly examines the critique of individualism in the modern view of citizenship and of the state's role in basic education. With this theoretical basis, the article analyzes the universalization of basic education proposed in the Brazilian educational legislation. The confrontation between theory and legislation makes it possible to propose a political, theoretical and practical definition of universalization, establishing criteria to examine the universalization of basic education in the municipality of Canoas/RS and showing the distance between that political thesis and the performance of the educational systems.

Key words: universalization, schooling, basic education, Bobbio, Canoas/RS.

Introdução: grandezas da universalização

Em 2006, as matrículas na Educação Básica atingiam quase 56 milhões de matrículas no Brasil.

Pouco mais de 7 milhões de crianças estavam matriculadas na Educação Infantil; 33,2 milhões no ensino fundamental e 8,9 milhões de adolescentes estavam matriculados no Ensino Médio. Além dessas matri-

culas, havia 5,6 milhões de alunos na Educação de Jovens e Adultos, 375 mil na Educação Especial e 744 mil na Educação Profissional. Essas pessoas foram atendidas por 2.647.414 professores e professoras

atuantes nas salas de aulas nas mais de 200 mil escolas de Educação Básica do país (Sinopse Estatística da Educação Básica, 2006). A “Síntese de Indicadores Sociais” do IBGE (2007b) informa que 8,3% das crianças de 7 a 14 anos não sabiam ler ou escrever. A taxa de analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais atingia 10,5% dessa população, aproximadamente, 14,4 milhões de indivíduos. A taxa de “analfabetismo funcional” atingia 22,2% do total da população com 15 anos ou mais. A taxa de frequência bruta à escola era de 43,0% para as crianças de 0 a 6 anos; 97,6% para a população de 7 a 14 anos e de 82,2% das pessoas de 15 a 17 anos. Afirmam os analistas do IBGE (2007b, p. 36):

A educação fundamental é um direito de toda criança, sendo necessário ser complementada pelo ensino médio, concluindo, assim, o ciclo educacional que prepara o indivíduo para o exercício da cidadania. Os resultados da PNAD 2006 confirmam que o acesso à escola para a faixa etária de 7 a 14 anos é praticamente universal [...]. Desse modo, o acesso a esse ciclo de escolarização constitui direito de todos e, consequentemente, é dever do País provê-lo gratuitamente, inclusive àqueles que não tiveram oportunidade de fazê-lo na idade adequada.

Para discutir universalização, este artigo aceita as propostas clássicas da política burguesa liberal de desenvolvimento do indivíduo para o exercício da cidadania: a cada pessoa, um voto; o poder popular exercido por representação e/ou diretamente pelo próprio cidadão; a aprovação das leis pelos procedimentos parlamentares e/ou alguma das diversas formas de participação popular; o princípio da igualdade de todos perante a lei e a garantia universal dos Direitos Humanos. O artigo não enfrenta as profundas divergências ideológicas sobre justiça social entre os próprios

liberalismos e deles com as concepções socialistas. Seu objetivo é iniciar uma reflexão pedagógica sobre como e em que medida realiza-se no Brasil do início do século XXI, a tese liberal de universalização da educação proposta pela Ilustração europeia no final do século XVIII. Para tanto, realiza uma análise quantitativa de um sistema municipal de ensino construída com a intenção de facilitar a sua replicação por docentes de outros sistemas municipais de ensino. Esta análise assume o princípio liberal de universalização do ensino como um critério avaliativo, sem considerá-lo definitivo, único, verdadeiro, justo ou adequado. Adota-o para os fins da discussão proposta. Se desejar, o leitor ou a leitora adotará critérios avaliativos de outros projetos político-pedagógicos que visem à superação do liberalismo pela realização histórica da emancipação humana, da maior justiça social, da distribuição mais justa da renda, de maior abrangência na disseminação do conhecimento acumulado pela humanidade. O leitor, a leitora pode e talvez até deva contrapor, dialeticamente, ao critério liberal da igualdade o critério de equidade social.

Duas grandezas delimitam a discussão sobre a universalização. A primeira é numérica. Representa o esforço das sociedades democráticas em ofertar para todas as pessoas uma educação básica que as habilite para a complexidade da vida democrática. A segunda é humana. Representa uma grandeza incomensurável: o valor de cada pessoa na sua irredutível vitalidade. Por detrás de cada número que conta uma vaga, está uma vida humana única e plena de direitos. Por diante de cada vida, está uma quantidade mensurável de esforço político-pedagógico dos sistemas de ensino e de seus docentes para assegurar a escolarização bem-sucedida, digna de cada vida humana que a matrícula escolar acolhe.

Neste artigo, o critério liberal da universalização será derivado do panfleto político escrito por Kant em 1784 para, em seguida, contextualizá-lo através da hermenêutica jurídica dos Direitos Humanos formulada por Bobbio (2004), cientista político e militante italiano falecido em 2004. Ele refletiu sobre as conquistas da democracia liberal contemporânea, reconhecendo, ao mesmo tempo, a consistência da crítica marxista à democracia burguesa.

Universalização da educação básica no panfleto “O que é Esclarecimento?”

A tese da universalização decorre da afirmação iluminista de que, no estado moderno, a participação política pressupõe a liberdade do cidadão. Trata-se da tese kantiana, difundida pelo panfleto político, de que o “esclarecimento requer nada além do que liberdade – e o mais puro de tudo isso é a liberdade de fazer uso público da razão em qualquer assunto” (Kant, 2003 [1784], p. 2). O direito à liberdade da cidadania implica o dever do governo garantir a educação de qualquer pessoa para que aprenda a expor seus pensamentos em público. O panfleto reconhece o movimento contraditório da cultura política popular, pois o povo gosta dos confortos da “menoridade” e, ao mesmo tempo, tem “maioridade” para aprender a pensar, assim como todos “aprendem a andar”. O governo pode e, portanto, deve promover o esclarecimento do povo porque “é praticamente certo que o público possa esclarecer-se. De fato, basta que a liberdade seja dada para que o esclarecimento torne-se praticamente inevitável” (Kant, 2003 [1784], p. 1). Kant afirma que o povo sabe participar da vida democrática tanto quanto cada pessoa é capaz de aprender a andar.

O “uso público da razão”, segundo o panfleto, requer a escolarização do povo, pois deve o “governo soberano [...] favorecer a liberdade nas artes e ciências” (Kant, 2003 [1784], p. 4). A soberania democrática se constrói mediante a intervenção do governo para ampliar o acesso do povo às artes e às ciências, ou seja, garantindo a universalização da educação. Este é o sentido político do conceito de universal: a garantia do direito de qualquer pessoa acessar a educação básica necessária ao exercício da cidadania, isto é, a capacidade de fazer uso público da razão. A política educacional iluminista combate, por um lado, a “preguiça e covardia” do povo tornado “estúpido”, tal como “gado doméstico”, pela política dos soberanos não esclarecidos; por outro lado, educa para a coragem e a ousadia necessárias para o povo suportar os riscos e as angústias de sua própria emancipação.

Para o Esclarecimento, o Estado deve ser obrigado a universalizar a educação por seu próprio interesse de garantir para si a obediência do povo, porque a soberania do Estado deriva da soberania de cada indivíduo. O dever do “príncipe” é “guiar seus súditos [...] em completa liberdade”. Promover esta liberdade é o “verdadeiro interesse” do governante. O panfleto de Kant apoia a política de Frederico II, porque ela favorece “a liberdade nas artes e ciências”, de modo que os “súditos façam uso público de sua razão e publiquem suas ideias a respeito da melhor constituição, assim como as suas cândidas críticas às leis básicas existentes” (Kant, 2003 [1784], p. 4), desde que lhes obedçam.

A capacidade de o governante fazer-se obedecer pelos governados depende do “livre pensamento” do povo para discutir publicamente os próprios “fundamentos de governo”. Kant idealiza um Estado no qual seja possível considerar “agradável [...]

tratar o homem – que é agora mais do que uma máquina – de acordo com sua dignidade” (Kant, 2003 [1784], p. 5). A liberdade dignifica a pessoa humana, e dela se deriva a soberania do Estado. Povo educado garante a soberania do Estado. A autonomia do Estado depende da autonomia dos indivíduos que o constituem. A concepção de indivíduo soberano absoluto pressupõe, portanto, a intervenção do Estado na política educacional.

A tese político-pedagógica do iluminismo tornou-se hegemônica na legislação alemã a partir de 1919, com a aprovação da Constituição de Weimar, que definiu a educação como direito do cidadão e dever do Estado em garantir sua oferta universal, gratuita e obrigatória (Cury, 1998). Essa concepção individualista tornou-se cultura hegemônica nos EUA, como ilustra o narrador do romance *A leste do Éden*, de John Steinbeck:

Nisso eu acredito: a mente livre e inquisitiva do ser humano individual é a coisa mais valiosa do mundo. E por algo eu lutaria: a liberdade da mente de seguir em qualquer direção que desejar, sem qualquer orientação. E contra uma coisa eu devo lutar: qualquer ideia, religião ou governo que limite ou destrua o indivíduo. É isso o que eu sou e o que quero ser (Steinbeck, 1984, p. 142).

Por surpreendente que possa parecer, esse radical individualismo liberal pode ser justificada pelo próprio Kant, para quem o desejo determina o indivíduo:

Viver é o poder de um ser agir segundo as leis da faculdade de desejar. A faculdade de desejar é o poder que ela tem de ser, pelas suas representações, causa da realidade dos objetos dessas representações. O prazer é a representação da concordância do objeto ou da ação com as condições subjetivas da vida (Kant, 1989, p. 17, nota 1).

Ao absolutizar o desejo na vida do indivíduo, o idealismo relativiza as formas concretas e históricas de outros valores sociais e crenças coletivas, permitindo supor, no mínimo, que o “modelo racionalista [...] do Iluminismo” caracteriza-se pelo “indivíduo abstrato e a-histórico” (Santos, 2004, p. 94). Tal noção abstrata e a-histórica, talvez, fosse emancipatória na conjuntura política europeia poucos anos antes da Revolução Francesa.

Em síntese, o projeto de política educacional da Ilustração defende que um governo soberano obtenha a obediência de seu povo pela garantia estatal da liberdade absoluta do indivíduo.

A proposta hermenêutica de Norberto Bobbio

Em sua reflexão, Bobbio (2004) insere o indivíduo abstrato e a-histórico da Ilustração nas políticas concretas do atual Estado democrático de direito. Sob essas políticas, os indivíduos e suas classes sociais disputam pelos rumos da história, obedecendo aos procedimentos democráticos e aos princípios da justiça social. Segundo ele, o uso público da razão acontece se o indivíduo assumir sua condição subjetiva e objetiva de ser ele próprio o seu soberano. O cidadão assume sua condição de pessoa emancipada de qualquer poder que ela mesma não determine para si através da referida disputa. O indivíduo, condicionado pelas condições objetivas e subjetivas de sua cidadania, realiza o trânsito histórico entre a condição de súdito subordinado ao soberano para a de ser ele próprio o seu soberano. Bobbio chama essa transição de “revolução copernicana”. O povo norte-americano criou um novo paradigma político com a Declaração dos Direitos da Virgínia de 1778, ao conceber uma forma de

governo que é ao mesmo tempo dos homens e das leis, dos homens que fazem as leis, e das leis que encontram um limite em direitos preexistentes dos indivíduos que as próprias leis não podem ultrapassar, em uma palavra, o Estado Liberal moderno que se desdobra sem solução de continuidade, e por desenvolvimento interno, no Estado democrático (Bobbio, 2004, p. 224).

Esta revolução paradigmática na política, dialeticamente, sintetiza a contradição entre subordinação e emancipação nos sujeitos soberanos. Para Bobbio, essa revolução se apresenta nos “chamados direitos públicos subjetivos que caracterizam o Estado de direito”, pois é

com o nascimento do Estado de direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de direito é o Estado dos cidadãos (Bobbio, 2004, p. 78).

Desse modo, ganha sentido a inovação jurídica da atual LDB, (Brasil, 1996), que define a educação como “direito público subjetivo” (art. 5º), decorrente, por sua vez, de a educação ter entre seus fins o “preparo para o exercício da cidadania” (art. 2º). Preparar-se para exercer a cidadania é assumir-se como indivíduo que tem direitos. Nas democracias republicanas, todas as pessoas são cidadãs porque são detentoras de um poder subjetivo, isto é, só elas – cada pessoa da cidadania – possuem direitos que as tornam soberanas! Com a revolução democrática, a soberania passou a pertencer a qualquer uma e não mais à pessoa do soberano. É

o caso da República brasileira cuja soberania originária é o povo: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, conforme o art. 1º da Constituição Federal, inciso I e § único (Brasil, 1988).

A prevalência e a antecedência dos direitos em relação aos deveres caracterizam o paradigma da cidadania baseada na individuação do sujeito e no valor universal do indivíduo. O projeto educacional iluminista provoca polêmicas contra o individualismo de sua concepção de sujeito e contra a sua concepção de Estado. A valorização do indivíduo é criticada tanto pelas igrejas que possuem uma doutrina social assentada sobre a noção política de “bem comum”; quanto por socialistas que consideram o estado democrático de direito um órgão político da burguesia e não das massas trabalhadoras.

A doutrina liberal de justiça contraria as doutrinas sociais das igrejas, pois, conforme Bobbio, a noção de justiça liberal, em sua versão jusnaturalista, atenuaria “a fé na justiça divina, o homem procura sua salvação na justiça terrena. Com essa passagem, Hobbes substitui o princípio *Extra ecclesiam nulla salus* por um outro: *Extra rempublicam nulla salus*” (Bobbio, 1989, p. 41). Em outra passagem, afirma que

a doutrina jusnaturalista do Estado não é apenas uma teoria racional do Estado, mas também é uma teoria do Estado racional. Isso quer dizer que ela desemboca numa teoria da racionalidade do Estado, na medida em que constrói o Estado como ente de razão por excelência, único no qual o homem realiza plenamente a sua natureza de ser racional. Se é verdade que, para o homem enquanto criatura divina, *extra ecclesiam nulla salus*, é igualmente verdade que, para o homem enquanto ser natural e racional, não há salvação *extra rempublicam* (Bobbio e Bovero, 1987, p. 89).

Essa discussão teórica envolve muitas polêmicas sobre a moral. Pauly (2008a) apresenta uma posição sobre o laicismo na educação pública. Outra polêmica envolve a indicação sobre qual seria a formação moral capaz de melhor garantir a tolerância religiosa (Bobbio, 2003, p. 184-185) e a tolerância política. Essas polêmicas não são irrelevantes porque a democracia precisa aprender a conviver com profundas diferenças ideológicas, algumas até antagônicas. Para Bobbio, a “crise das ideologias” não anula as diferenças políticas, pois

não há nada mais ideológico do que a afirmação de que as ideologias estão em crise. [...] “Esquerda” e “direita” indicam programas contrapostos com relação a diversos problemas cuja solução pertence habitualmente à ação política, contrastes não só de ideias, mas também de interesses e de valorações a respeito da direção a ser seguida pela sociedade (Bobbio, 1995, p. 33).

Há, portanto, uma relação intrínseca entre moral e política, retomando a tradição kantiana, destacada no ponto anterior. Por isso,

Bobbio opõe-se energicamente contra o moralismo e a utopia política, apreciando do marxismo o relevo dado ao caráter conflitante da política e à sua insuperável particularidade moral. De outro lado, há em Bobbio uma ética humanística que o leva a julgar os fatos políticos conforme rigorosos parâmetros morais. [...] Faz-se necessário, então, estabelecer critérios morais precisos para que, com base neles, se possa distinguir as expectativas sociais que não merecem ser satisfeitas e reconhecidas publicamente como direitos, descartando-se aquelas que não merecem tal reconhecimento. O quadro ideal para essa estratégia de seleção de direitos deveria ser o projeto iluminista da emancipação do homem contra a sujeição política, os preconceitos e a ignorância (Zolo, 2002, p. 144).

A contradição entre, de um lado, as doutrinas sociais das Igrejas e das tendências socialistas e, de outro, o individualismo e o Estado liberal burguês, encontra uma possível síntese através da hermenêutica jurídica da Declaração Universal dos Direitos do Homem. A Declaração representa amplo consenso moral sobre justiça no Estado democrático de direito.

A Declaração Universal contém em germe a síntese de um movimento dialético, que começa pela universalidade abstrata dos direitos naturais, transfigura-se na particularidade concreta dos direitos positivos, e termina na universalidade concreta dos direitos positivos, e termina na universalidade não mais abstrata, mas também ela concreta, dos direitos positivos universais (Bobbio, 2004, p. 49-50).

Esta Declaração tem sua origem histórica na “Declaração dos Direitos do Homem dos revolucionários franceses” que marcaria, segundo Bobbio (2004, p. 123), “o princípio de uma nova era”; essa inserção histórica permitiu que a doutrina dos Direitos Humanos fosse mal compreendida pela “crítica marxista” que

não captava o aspecto essencial da proclamação dos direitos: eles eram expressão da exigência de limites ao superpoder do Estado, uma exigência que, se no momento em que foi feita podia beneficiar a classe burguesa, conservava um valor universal. Basta ler o primeiro dos artigos que se referem à liberdade pessoal: “Ninguém pode ser acusado, preso e detido senão nos casos determinados pela lei, etc.” [...] depois, pode-se meditar sobre o que ocorreu nos países em que são (ou ainda são) evidentes as funestas consequências do desprezo por tais princípios, já que o questionamento de sua universalidade atinge indiscriminadamente tanto os burgueses quanto os proletários (Bobbio, 2004, p. 135).

Bobbio diverge dos partidos políticos marxistas, especialmente do Partido Comunista Italiano, desde 1950, porque afirma a inexistência de uma teoria marxista do Estado mais avançada do que a concepção de justiça construída pelo sistema jurídico liberal. Para Bianchi, Bobbio não aceita que o marxismo tenha uma teoria sobre o Estado.

A recusa que o filósofo italiano promovia da teoria marxista do Estado encontrava-se amparada na impossibilidade de o socialismo assimilar as regras da democracia liberal como o horizonte político desejável e o que ele exigia dos socialistas e comunistas italianos era que fossem capazes de incorporar essas regras sob a forma de valores universais (Bianchi, 2007, p. 64).

Ainda conforme Bianchi (2007, p. 78), Bobbio tenta construir “uma teoria das instituições democráticas válida tanto para o capitalismo como para o socialismo”. Nesse contexto, a universalização da educação vincula-se à noção de cidadania válida tanto para a democracia capitalista quanto para a socialista, pois, para Bobbio, conforme Brandão (2006, p. 126),

a democracia tem um fim: a educação dos cidadãos para a liberdade. Ela ensina os cidadãos a serem livres. É essa preocupação com o desenvolvimento da cidadania, no sentido de educá-la para a liberdade, que, segundo ele, distingue o regime democrático de qualquer outra forma de governo.

A formação para a cidadania em uma “democracia participativa [...] esteia-se tanto no socialismo como no liberalismo” (Brandão, 2006, p. 129). Para Brandão (2006, p. 143), “Bobbio define a democracia como um conjunto de regras cuja propriedade principal é permitir a maior participação possível – direta ou indireta – dos cidadãos nas decisões

a que são submetidos”. Ressalte-se que esse conceito é abstrato, como afirma Bernal Pulido (2006, p. 62), “Bobbio es consciente de que las posibilidades de realización de la autonomía son más hipotéticas que reales, porque la democracia real no es directa ni consensual, sino representativa y fundada en el principio mayoritario”. Para ele, Bobbio sustenta a “intuición de fundamentar los derechos sociales como presupuesto para la realización de la libertad liberal”, mantendo a necessária distinção conceitual entre o direito de receber os meios necessários para exercer a liberdade do próprio “concepto de libertad” (Bernal Pulido, 2006, p. 74). O direito à liberdade vincula-se à vida cotidiana das pessoas nas suas relações políticas. O Estado não pode colocar-se acima dos indivíduos, nem considerar os direitos individuais passíveis de subordinação aos fins do Estado. O Estado liberal não extrapola sua condição de meio para a realização da liberdade de cada pessoa, para Bobbio, esta liberdade é o fim último do Estado seja ou não capitalista.

A peculiaridade do Estado liberal brasileiro está no fato de ser imposto pelas oligarquias, senhores de gentes e terras, capitães da indústria e coronéis dos latifúndios. Martins (1994, p. 88) afirma que, na história do Brasil, quando “o pêndulo da política brasileira oscilou, mais uma vez, da ditadura para a democracia, foi na verdade empurrado pelas esquerdas, mas puxado pelas oligarquias”. Esses “períodos de abertura política e relativa democracia” foram acompanhados por um “discurso liberal” apoiado por uma “base social agrária, latifundista e oligárquica” (Martins, 1994, p. 106). A combinação entre latifúndio escravocrata e indústria moderna produziu “um capitalismo tributário [...] Daí resulta que sua ideologia seja liberal e sua prática seja, até fisicamente,

repressiva” (Martins, 1994, p. 127). A história do liberalismo clássico europeu, ao contrário, caracteriza-se pelo combate às oligarquias.

O nosso peculiar liberalismo aceita, de forma acrítica, teses anti-liberais tais como “na prática, a lei não funciona”, “os Direitos Humanos só defendem bandidos” (Pauly, 2008b, p. 45). A respeito do Estatuto da Criança e do Adolescente, o “senso comum crê na impunidade dos adolescentes. Acredita que a violência aumentou por causa do ECA. Tem fé que ‘com de menor, não dá nada’” (Pauly, 2004, p. 169). O liberalismo afirma a igualdade de todos perante a lei, cuja função é, exatamente, garantir direitos. A tradição liberal propõe o princípio da igualdade cotejando-o com o princípio da equidade com mais ou menos coerência. Ruy Barbosa (1920, p. 13) afirma que tratar “com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real”. Mais recentemente, o líder político liberal, Marco Maciel, afirmou que “o princípio moral da igualdade política, que é o fundamento da concepção liberal da igualdade de oportunidades para todos, se distingue claramente do chamado igualitarismo das sociedades sem classe” postulada pelos socialistas, pois a noção de igualdade para os liberais pressupõe “que não se pode tratar igualmente os desiguais” (Maciel, 1999, p. 3). A posição ideológica do ex-vice-presidente demarca um liberalismo de combate à tese da equidade de quem denuncia a desigualdade social do país e reivindica distribuição de renda mais justa, universalização da educação, regulação pública ou mesmo a intervenção estatal na economia para ampliar a justiça social.

O liberalismo ensina que ser cidadão é ter direitos. Ensina que só é legítimo o Estado que impõe deveres decorrentes de direitos assegurados. Assim, pelo direito de qualquer um à educação, todos têm o dever de se educarem, submetendo-se às exigências dos sistemas de ensino. Para garantir este direito, os professores, por convocação do Estado, têm o dever público de educar ajudando – pedagogicamente – cada educando a realizar o trânsito entre sua condição de súdito para a de cidadão autônomo.

Em síntese, para Bobbio, a universalização é um dos direitos públicos subjetivos que o Estado democrático de direito assegura ao cidadão, de modo que a cidadania subordine o Estado aos interesses dela.

A universalização da educação na legislação brasileira

Os constituintes de 1988 aprovaram o princípio da universalização da educação, definida como “direito de todos” (art. 205). O art. 208 relativiza tal universalização, restringindo-a ao “ensino fundamental, obrigatório e gratuito” (inciso I), apesar de prever a “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio” (inciso II). Considerando essa previsão, o art. 208, § 1º ganhou uma redação precisa ao definir que o “acesso ao *ensino* obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (Brasil, 1988, grifo nosso). A redação da LDB, no seu art. 5º, não manteve a fórmula constitucional, restringindo o “acesso ao *ensino fundamental*” como “direito público subjetivo” (Brasil, 1996, grifo nosso).

O conceito de universalização da LDB (Brasil, 1996) contradiz

o da educação moderna proposto por Kant, esta última radicalizada pela hermenêutica dos Direitos Humanos de Bobbio. A LDB afirma genericamente que a formação para a cidadania é uma das finalidades do dever do Estado para com a educação (art. 2º). De forma específica, atribui tal finalidade à educação básica (art. 22) e, coerentemente, tanto ao ensino fundamental (art. 32) quanto ao Ensino Médio que finaliza a “preparação básica” da cidadania (art. 35), mesmo sem ser obrigatório. As diretrizes curriculares do ensino médio prevêm que seu concluinte domine “conhecimentos de Filosofia e de Sociologia necessários ao exercício da cidadania” (art. 36). O currículo do ensino fundamental, por sua vez, inclui a disciplina “ensino religioso” como “parte integrante da formação básica do cidadão” (art. 33). Essas incongruências curriculares, remetem o problema para as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs). As DCNs para o Ensino Fundamental¹ solicitam que as escolas contribuam “para a constituição de identidades” nos educandos de modo que sejam, efetivamente, protagonistas da “vida cidadã” (art. 3º, III). Por seu lado, as DCN’s do Ensino Médio² estabelecem que a organização pedagógica e curricular de cada escola consolide “a preparação para o exercício da cidadania” (art. 1º). Afinal, quando se conclui a formação escolar para a cidadania? A formação para a cidadania está restrita às disciplinas Ensino Religioso, Sociologia e Filosofia?

O sentido do termo “educação básica” pressupõe o direito de o cidadão concluí-la. É óbvio que, para a Constituição e a LDB, a formação escolar para o exercício da cidadania se realiza na conclusão de todas as etapas da Educação Básica.

¹ Resolução nº. 2/98 de 7/4/98 do Conselho Nacional de Educação.

² Resolução nº. 3/98 de 26/6/98 do Conselho Nacional de Educação.

A própria etimologia do termo base nos confirma esta acepção de conceito e etapas conjugadas sob um só todo. Base provém do grego *básis, eós* e significa, ao mesmo tempo, pedestal, suporte, fundação e 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 base da educação básica, o ensino fundamental é o seu tronco e o ensino médio é seu acabamento, e é de uma visão do todo como base que se pode ter uma visão conseqüente das partes (Cury, 2002, p. 170).

A única progressão da obrigatoriedade ocorrida na última década acrescentou mais um ano ao ensino fundamental (Brasil, 2006). Apesar dessa lentíssima progressão, a LDB de 96 inovou em relação à LDB anterior. A antiga LDB - Lei nº 5.692/71 - (Brasil, 1971), não definia a educação como “direito público subjetivo”, limitando-se a afirmar de forma genérica, em seu art. 41, que a

educação constitui dever da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios, das empresas, da família e da comunidade em geral, que entrosarão recursos e esforços para promovê-la e incentivá-la.

Parágrafo único. Respondem, na forma da lei, solidariamente com o Poder Público, pelo cumprimento do preceito constitucional da obrigatoriedade escolar, os pais ou responsáveis e os empregadores de toda natureza de que os mesmos sejam dependentes (sic) (Brasil, 1971).

O art. 20 da Lei 5692/71 (Brasil, 1971) previa que o “ensino de 1º grau será obrigatório dos 7 aos 14 anos”. Não há notícia de responsabilização jurídica solidária entre poder

público, famílias e empresários pelas pessoas que não concluíram o antigo 1º Grau. O art. 5º da atual LDB, (Brasil, 1996), é juridicamente mais radical ao afirmar que o

acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

[...]

§ 4º Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade (Brasil, 1996).

Crime de responsabilidade caracteriza infrações administrativas que não são puníveis com penas criminais. A autoridade governamental que as pratica é punida por sanções políticas, sendo a mais grave a perda do mandato e a cassação dos direitos políticos por tempo determinado. Pela interpretação do artigo 5º, portanto, o fato de uma única criança ou adolescente estar fora da escola caracteriza, de fato, a não universalização do acesso à escola. O art. 5º da LDB, portanto, conforme essa hermenêutica, define o conceito jurídico-pedagógico de universalização para os sistemas de ensino brasileiros.

A extensão real da universalização é uma discussão da jurisprudência. Há juristas que afirmam que a obrigação universal de estudar limita-se à população de 6 a 14 anos. Outros entendem que a universalização significa a conclusão do Ensino Fundamental. Um terceiro grupo de juristas, muitos dos quais vinculados a Juizados da Infância e Juventude, entende que todos estão obrigados a estudar até completarem 18 anos ou concluírem o Ensino Médio. O espírito do constituinte parece

claro: é obrigatória a formação para a cidadania que se completa na conclusão do Ensino Médio. A LDB (Brasil, 1996), nesse caso, manteve esse espírito porque a redação do art. 4º, inciso I é clara: o ensino fundamental é “obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria”. A redação diverge, propositadamente, do referido artigo 20 da extinta Lei 5692/71 (Brasil, 1971). Por sua vez, o art. 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990) definiu que criança e adolescente, portanto, todas as pessoas entre 0 e menos de 18 anos “têm direito à educação”, inclusive, com “acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência” (Inciso V), mas o seu art. 54 limita “o dever do Estado” ao “ensino fundamental”. Uma interpretação do direito à educação a partir do ECA é desenvolvida por Konzen (1999, s.d.) e pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul que disponibiliza sentenças nesse sentido. Uma delas é um mandado de segurança para garantir transporte escolar para o Ensino Médio em Arroio Grande/RS, alegando-se que “o Ensino Médio é etapa conclusiva do Ensino Fundamental, com o que se completa a formação educacional do adolescente” (MP/RS, 2008, p. 5).

No plano jurídico formal, a universalização significa plena matrícula e permanência na escola até a conclusão da Educação Básica com razoável sucesso. Para o liberalismo clássico, bastaria esta formalidade para que a realidade se adequasse ao ideal da lei. O direito à educação, tal como restou definido pela Constituição Federal de 1988, ECA e LDB, incentiva a inusitada articulação entre agentes do Poder Judiciário, escolas e movimentos sociais na luta pela efetivação política do direito à educação. O Procurador de Justiça do Rio Grande do Sul, Afonso Armando Konzen,

afirma que a “possibilidade legal da judicialização do não-oferecimento ou da oferta irregular da educação escolar certamente não representa a solução para todas as insuficiências da área educacional” (Konzen, 1999, p. 6), mas essa concepção que o Procurador denomina de “Nova Escola” transformou a postura de muitos “operadores jurídicos, especialmente os membros da Magistratura e do Ministério Público” que precisam assumir “ainda maiores compromissos com a afirmação institucional do Conselho Tutelar” na articulação política e social entre escola, docentes, famílias, sociedade civil e o Poder Público numa “atuação compartilhada em defesa do Direito à Educação” (Konzen, s.d., p. 1). Segundo essa interpretação sistêmica do direito à educação, ultrapassa-se a mera formalidade jurídica para torná-la concreta e histórica, pois, na opinião deste jurista:

O conjunto de dispositivos legais incidentes sobre o Direito à Educação, em especial o elenco de novos atores diretamente responsáveis em promover ou determinar providências, certamente vai contribuir para mudar a face do ensino no País. Há outros fatores fundamentais a serem considerados, fatores atinentes à organização e funcionamento interno da Escola e dos sistemas de ensino, inclusive as condições de trabalho e de salário do magistério, questões que não se resolvem por meras alterações da ordem jurídica material. No entanto, não há como deixar de visualizar perspectivas positivas para a realidade educacional brasileira, porque a normatividade atualmente incidente constitui-se em arma preciosa em mãos da sociedade e certamente terá a capacidade de gerar efeitos [...] (Konzen, s.d., p. 15-16).

Os docentes contam com um recurso jurídico não apenas formal, mas político, para a concretização do direito à educação. O Ministério

Público tem, conforme o artigo 129, inciso II, da Constituição Federal (Brasil, 1988) entre suas “funções institucionais” a de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”.

No plano pedagógico, tendo como base a legislação educacional, a universalização pode ser conceituada conforme Klein que a define como ingresso e conclusão da educação obrigatória. Para ele, o

ideal é que todos os jovens concluem o Ensino Fundamental (EF) e o Ensino Médio (EM). Como isso é difícil, diz-se que a conclusão do EF (EM) está universalizada se mais de 95% dos jovens o concluem. No Brasil, o acesso à escola está universalizado, mas, [...], a conclusão do EF e do EM está longe de ser universalizada (Klein, 2006, p. 140).

Para Ferraro e Machado (2002, p. 217), a partir de outra concepção teórica, a universalização, é mais que garantir número suficiente de “professores e vagas nas escolas. É necessário, também, que os candidatos à escola tenham condições de ingressar e permanecer na escola, com sucesso, pelo tempo a que têm direito”.

A universalização é mais que atingir índices próximos de 100% de escolarização. A massificação do ensino deve ser qualificada pelos sistemas de ensino. No caso do MEC, a avaliação da qualidade se faz pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB. O SAEB é um tema em discussão na comunidade acadêmica. Algumas análises o defendem com reservas críticas. Na opinião do economista Eduardo de Carvalho Andrade, esse sistema é uma adaptação insuficiente da “school accountability” norte-americana. Para este autor “é pouco provável” que os resultados dessa avaliação sejam “significativos

sobre o desempenho dos alunos” porque, no Brasil, o sistema não determina “penalidades” ou “bonificações” para os respectivos “professores/diretores da escola” responsabilizados pelas notas “obtidas por seus alunos”. Essa política de avaliação “somente é eficaz quando incorpora” (Andrade, 2008, p. 452) procedimentos de responsabilização, inviáveis na educação brasileira por razões legais, sindicais e de cultura política.

Para o secretário de Projetos e Cooperação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, as provas do SAEB “somam uma fantástica base de dados sobre o resultado dos alunos” que serviria apenas como um “mero ‘ranqueamento’ de resultados”, incapaz de qualificar a ação educativa das escolas e de restabelecer “prioridades na correção de rumos” (Abicalil, 2002, p. 269). Este processo avaliativo nacional apenas reiteraria “uma precária análise que aponta três principais motivadores do fracasso: (i) os pobres estão na escola; (ii) as professoras são mal formadas; (iii) não se utilizam adequadamente as inovações técnicas e metodológicas” (Abicalil, 2002, p. 270). Essas conclusões inadequadas serviriam, conforme Abicalil, como “justificações” ideológicas para a “inoperância governamental na construção das vias de superação do enorme quadro de pobreza material da população, dos/as profissionais de educação pública básica, como das próprias escolas”. Para o sindicalista, essas conclusões estariam distantes de qualquer “análise mais consequente e justa” (Abicalil, 2002, p. 270). Apesar das muitas discussões acadêmicas sobre o SAEB, parece ainda prematuro uma avaliação acerca da eventual contribuição deste sistema para a qualificação universal da educação básica.

Em síntese, o povo brasileiro decidiu, por seus constituintes,

subordinar-se ao Estado Democrático de Direito que tem o dever de universalizar de forma quantitativa e qualificada a educação básica. Tal Estado pressupõe o fato de o cidadão ter direitos e, por consequência ontológica, ser educado para assumir sua condição de pessoa soberana por sua condição de portadora de direitos que determinam deveres do Estado.

A universalização da Educação Básica em um sistema municipal de ensino

Para a análise quantitativa da universalização da educação, toma-se como exemplo didático o sistema municipal de ensino de Canoas/RS com a pretensão, talvez demasiada, de oferecer um modelo que possa ser replicado para outros sistemas municipais de ensino do estado gaúcho ou expandir-se para um conjunto de municípios tais como os que compõem as regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE). Para possibilitar essa replicação, os dados quantitativos limitam-se àqueles obtidos em consulta por município a bancos de dados públicos disponíveis na WEB. Os dados foram organizados com o objetivo político de qualificar a intervenção dos docentes que participam de Conferências Municipais de Educação, de elaboração ou revisão do Plano Político-Pedagógico de escola ou de Planos Municipais de Educação. A forma de apresentação dos dados inspirou-se nas necessidades de elaboração de “diagnóstico das necessidades educacionais”, da proposição de “diretrizes” e “metas”, dimensionamento do número necessário de “professores em exercício”

para os sistemas municipais, conforme a sugestão de Saviani (1999, p. 132) para tais procedimentos.

Assim como o movimento camponês desenvolve suas lutas para tirar do papel a reforma agrária, os movimentos docentes podem ajudar a tirar do papel a LDB, o PNE, o FUNDEB, o Plano Municipal de Educação, o Projeto Político-Pedagógico da escola, etc. Pretende-se que essa análise do sistema municipal de ensino permita que os docentes contribuam para, especialmente, tirar do papel a previsão legal do art. 25 da LDB (Brasil, 1996): “Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento”.

Pelos Indicadores Demográficos e Educacionais do MEC (2007), a taxa de escolarização líquida do Ensino Fundamental atingia 93,8% e o Ensino Médio 42,1%, conforme a tabulação feita pelo INEP/MEC sobre os dados do Censo de 2000³. Considerando a Tabela 1:

Tabela 1. Distribuição por faixa etária: Canoas – Censo, 2000.

Table 1. Distribution by age group: Canoas – Census, 2000.

Faixa etária	Nº. pessoas
0 a 3 anos	22.365
4 anos	5.513
5 e 6 anos	11.151
7 a 9 anos	16.309
10 a 14 anos	28.032
15 a 17 anos	17.770
18 a 19 anos	12.423

Fonte: IBGE (2007a).

O percentual de 6,2% de matrículas não ofertado pelos sistemas de ensino em Canoas no ano de 2000 correspondia a 2.749 pessoas

na faixa de 7 a 14 anos. No Ensino Médio, faltou matrícula para 10.289 pessoas (57,9%) da população de 15 a 17 anos. Em torno de 13 mil crianças e adolescentes em idade escolar não obtiveram matrícula no Ensino Fundamental e Médio. Para garantir a universalização da matrícula nestes dois níveis da Educação Básica em 2000, na hipótese de considerar-se “adequada” a relação de 25 alunos por função docente, os sistemas de ensino de Canoas deveriam ter contratado 522 novos professores além de outros profissionais da educação. Isso sem considerar o atendimento escolar para as pessoas que não concluíram a escolarização necessária à formação para a cidadania na idade própria.

Tabela 2. Escolaridade das pessoas com 10 anos ou mais. Canoas – Censo, 2000.

Table 2. Schooling of people with 10 years or more. Canoas – Census, 2000.

Sem instrução e menos de 1 ano de estudo	10.115
1 a 3 anos de estudo	30.830
4 a 7 anos de estudo	98.704
8 a 10 anos de estudo	51.608

Fonte: IBGE (2007a).

Pelo que sinalizam as Tabelas 1 e 2, a conclusão parece dúbia. A universalização estaria quase realizada mediante a informação de que o sistema de ensino de Canoas garantiu, em 2000, matrícula para 93,8% da população na faixa etária correspondente ao ensino fundamental, no entanto, tal universalização ainda não se concretizou pela existência de 13 mil crianças e adolescentes para as quais os sistemas de ensino não ofereceram garantia mínima de matrícula, desconsiderando os que não o concluíram na idade própria.

³ A taxa de escolarização líquida indica a proporção da população matriculada no nível/modalidade de ensino considerando estas faixas etárias: educação infantil: menores de 6 anos; ensino fundamental de 7 a 14; ensino médio de 15 a 17 e ensino superior de 18 a 24.

Parece que essa evidência se confirma na Tabela 3, construída cruzando-se os dados da “Estimativa da população, por município, faixa etária e sexo, Rio Grande do Sul, 2006” da FEE, com dados do Censo Escolar do INEP de 2006. A tabela permite a simples aproximação da realidade porque matrícula inicial é fato realizado e projeção da população é estimativa. Note-se que as faixas etárias da FEE não coincidem com as do INEP.

A Tabela 3 indica uma fraca cobertura da matrícula na Educação Infantil. Como afirma a LDB, (Brasil, 1996), em seu art. 29, a oferta de vagas na “primeira etapa da Educação Básica” é obrigatória para a Prefeitura mediante a simples manifestação do desejo da família matricular criança de 0 a 5 anos em creches ou pré-escolas. Se o desejo da família não for atendido pela Prefeitura, deve-se recorrer ao Conselho Tutelar ou ao Ministério Público da Infância e Juventude que, de ofício, requisitam a vaga desejada conforme prevê o art. 54, inciso IV do ECA (Brasil, 1996). A comprovação da negligência da Prefeitura na oferta da vaga requisitada caracteriza crime de responsabilidade. A oferta de matrícula nesse nível da Educação Básica não pode ser condicionada por critério de renda ou trabalho da mãe, basta o desejo da família pela matrícula. A vaga na Educação Infantil está vinculada ao sistema municipal de ensino e não à política municipal de Assistência Social. Pelos dados do Censo 2000, há 87.633 famílias em Canoas que

têm renda entre menos de 1 e até 3 salários mínimos. Seria razoável supor que significativa parcela destas famílias deseja matricular seus filhos na Educação Infantil, talvez se sintam impotentes para manifestar legalmente tal desejo.

No ensino fundamental faltariam vagas para quase duas mil crianças e adolescentes. O Ensino Médio atende à metade da população em idade de frequentá-lo. Apesar da imprecisão dos dados acima indicada, parece possível imaginar a necessidade de um aumento de, talvez, 20 a 40% no número de matrículas para atender à faixa etária atendida pela Educação Básica. Em 2006, a melhor situação foi do ensino fundamental que, mesmo assim, não atingiu a efetiva universalização. A universalização da matrícula nos sistemas de ensino de Canoas não está realizada nem ao menos para o nível fundamental da Educação Básica.

Além de avaliar a relação entre a oferta de vagas e a projeção da demanda, parece necessário também avaliar o desempenho do sistema em relação à aprendizagem dos alunos e alunas matriculadas. Trata-se de uma análise qualitativa muito mais complexa e de difícil realização. Os indicadores são precários e discutíveis, no entanto, tal avaliação é necessária. A análise do desempenho escolar pode assumir diferentes perspectivas, seja no sentido técnico de perícia, de diagnóstico, de prognóstico, seja no sentido político de verificar a capacidade dos sistemas de ensino propiciarem condições aos educandos para se

emanciparem através da educação, garantindo-lhes o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (LDB, art. 4º, V). Conforme informação disponível no link “Indicadores Demográficos e Educacionais” no portal do MEC, a Tabela 4 apresenta as notas dos alunos desta rede municipal de ensino.

Seria possível desenvolver uma articulação dialética entre os resultados da Prova Brasil, sua interpretação pedagógica e as práticas de ensino nas salas de aula do sistema de ensino de Canoas? A única relação sugerida pelos Indicadores é aquela existente entre notas e condições de ensino tal como se viu na discussão sobre o art. 25 da LDB. A interpretação pedagógica dos resultados da Prova Brasil por docentes e pesquisadores deste sistema de ensino produziria critérios técnicos para definir a política municipal da chamada “relação adequada”. Os Indicadores informam sobre duas condições (Tabela 5).

A análise dos resultados, portanto, deveria confrontar essas condições de ensino com as notas para que, então, pudesse estabelecer projetos técnicos e pedagógicos capazes de projetar melhorias viáveis para as condições de ensino, verificando-se se a carga horária é suficiente, se a relação de alunos por docente é adequada para um desempenho escolar desejável pela política educacional do município.

Outro aspecto técnico e, simultaneamente, político a ser

Tabela 3. Projeção da população não atendida pelo Sistema Municipal de Ensino. Canoas – 2006.

Table 3. Projection of the population not served by the Municipal System of Education. Canoas – 2006.

Modalidade	Nº. matrículas	População na faixa etária	Nº. pessoas sem matrícula	% da população sem matrícula
Educação Infantil - 0 a 4 anos	3.689	27.429	23.753	86,6%
Ensino Fundamental (Regular) - 5 a 14 anos	52.470	54.293	1.846	3,4%
Ensino Médio - 15 a 19 anos	14.095	28.087	13.987	49,8%
TOTAL	70.254	109.809	39.586	36,0%

Fonte: Dados tabulados pelos autores a partir de arquivos fornecidos pela FEE (2006) e INEP (2006).

avaliado é a recente experiência de escolarização de alunos muito pobres recentemente matriculados na Educação Básica através do Programa Bolsa Família. A consulta ao banco de dados do MDS (2008) indica que 9.219 famílias canoenses eram beneficiárias do Programa em junho de 2008. A contrapartida da família beneficiada consiste na dupla obrigação de matrícula dos filhos no Ensino Fundamental com frequência de 85% e atender a “condicionalidade saúde” realizando exames do pré-natal, vacinações, etc. O benefício varia de R\$ 20,00 a R\$ 182,00 conforme a renda familiar e o número de filhos até 17 anos frequentando a escola.

A escola pública que atende essa população, quase sempre, enfrenta dificuldades por falta de recursos orçamentários. Quando se reivindicam melhores escolas ou melhores salários para os trabalhadores da educação, é comum que os gestores políticos dos sistemas de ensino aleguem limitações orçamentárias que, algumas vezes, são reais. A aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos anuais revela as prioridades políticas dos partidos ou frentes partidárias que exercem a hegemonia política. A democracia republicana permite também o exercício direto do poder político da cidadania, portanto, as comunidades podem disputar com seus representantes pela hegemonia política do orçamento público, seja na Câmara de Vereadores, Assembleia Legislativa ou Congresso Nacional. Os docentes dos sistemas de ensino podem subsidiar os movimentos sociais na formulação político-pedagógica de propostas orçamentárias alternativas para a educação a serem contrapostas e disputadas, democraticamente, com as do grupo político hegemônico.

Outro dado problematiza a sempre alegada ou real limitação orçamentária

Tabela 4. Resultados da Prova Brasil. Rede municipal de Canoas – 2005.
Table 4. Results of Brazil Test. Canoas' municipal network – 2005.

Fase/Nível	Matrícula	Nº. participantes	Padronização	
			Matemática	Português
4ª série	3.564	3.427	4,44	4,34
8ª série	1.315	700	5,16	4,72

Fonte: MEC (2007).

Tabela 5. Condições de oferta municipal. Rede municipal de Canoas – 2006.
Table 5. Conditions for municipal supply. Canoas' municipal network – 2006.

Indicador	Creche	Pré-escola	Ensino Fundamental – Anos	
			Iniciais	Finais
Média de alunos por turma	11,8	15,4	28,4	31,6
Média de hora-aula diária	12,0	11,6	4,0	4,0
Relação Matrícula/Função Docente	6,3	9,2	26,1	19,5

Fonte: MEC (2007).

ria para o caso concreto de Canoas. Trata-se da evolução do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – IDESE calculado pela Fundação de Economia e Estatística – FEE. O IDESE sintetiza diversos indicadores sociais e econômicos referentes à educação, renda, saneamento e domicílios, e saúde contemplados por “12 variáveis” (IDESE, 2003, p. 7). Para determinar o Índice de educação, a FEE calcula a

média ponderada dos indicadores: taxa de evasão no ensino fundamental (primeiro grau); taxa de reprovação no ensino fundamental (primeiro grau); taxa de atendimento do ensino médio (segundo grau); e taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos e mais de idade (IDESE, 2003, p. 11).

Por sua vez, o “índice Renda resulta da média ponderada do Índice do Valor Adicionado Bruto (VAB)” e o “Produto Interno Bruto municipal per capita” (IDESE, 2003, p. 12). A Tabela 6 apresenta a evolução do IDESE de Educação e de Renda para Canoas.

No ranking dos 467 municípios do estado, Canoas ocupava, em 2000, o primeiro lugar pela renda e o 163º pela educação. Entre 1991

Tabela 6. Índice de desenvolvimento socioeconômico do RS (IDESE). Canoas – 1991-2000.

Table 6. Index of socioeconomic development of RS (IDESE). Canoas – 1991-2000.

EDUCAÇÃO			
1991		2000	
IDESE	Ordem	IDESE	Ordem
0,779	70	0,839	163
RENDA			
1991		2000	
IDESE	Ordem	IDESE	Ordem
0,822	4	0,943	1

Fonte: IDESE, 2003.

e 2000, a cidade melhorou seu desempenho econômico e piorou na educação. O melhor desempenho da economia tende a aumentar a arrecadação de impostos e, portanto, amplia a capacidade dos orçamentos públicos. Exatamente por isso, parece contraditória a concomitante melhora na renda com a simultânea piora na educação.

Conclusão: as possibilidades da universalização da educação básica

A análise da tese iluminista de universalização da educação

limitou-se, neste artigo, à interpretação do panfleto político de Kant valendo-se da hermenêutica jurídica dos Direitos Humanos formulada por Bobbio. A partir desse princípio abstrato e a-histórico, pode-se definir mais concreta e historicamente a universalização da educação básica nos municípios em três planos que se articulam entre si.

Por primeiro, no plano político, a universalização da Educação Básica está definida pelo Plano Nacional de Educação 2000-2010:

Nos cinco primeiros anos de vigência deste plano, o ensino fundamental deverá atingir a sua universalização, sob a responsabilidade do Poder Público, considerando a indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar. O direito ao ensino fundamental não se refere apenas à matrícula, mas ao ensino de qualidade, até a conclusão (Brasil, 2000, p. 22-23).

O Ensino Médio atingirá a universalização em 2010 quando atender a “100% da demanda de ensino médio”. Meta referendada pelo art. 13, § 2º da Lei nº 11.494 (Brasil, 2007) que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

Em segundo lugar, no plano teórico, a universalização da educação básica restou definida como sendo a plena matrícula e a permanência na escola até a conclusão bem-sucedida da Educação Básica.

Por último, no plano prático, a universalização pode ser avaliada para cada sistema de ensino que atende a Educação Básica, tal como no exemplo do sistema de ensino de Canoas/RS. A universalização deve ser medida no concreto do pátio da escola e na história de vida escolar de cada aluno ou aluna dentro de sua sala de aula. Assim, o conceito

liberal de universalização perde seu caráter abstrato e a-histórico, conforme a hermenêutica de Bobbio, ao tornar-se eficaz como objetivo político-pedagógico dos docentes e dos gestores dos sistemas de ensino.

Na conclusão deste artigo, sugere-se uma possível fundamentação da hermenêutica inspirada em Bobbio, a partir da Doutrina da Proteção Integral, que é a aplicação específica dos Direitos Humanos à população infante-juvenil. Nesse sentido, o art. 6º do ECA estabelece:

Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento (Brasil, 1990).

Esse desenvolvimento peculiar deve ser interpretado, por óbvio, ao que o art. 3º define como direitos fundamentais.

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (Brasil, 1990).

Assim, o ECA permite definir tais desenvolvimentos para o caso concreto de cada adolescente ou criança. Para isso, o Juizado da Infância e Juventude determina – quando acionado e julgar conveniente – a emissão de parecer, laudo técnico ou perícia por especialistas nos respectivos desenvolvimentos. O caso mais corriqueiro é o direito ao “desenvolvimento físico” atestado por profissional da saúde. Qual seria o

perito indicado para avaliar o direito à educação que, por óbvio, propicia “as oportunidades e facilidades” para tais desenvolvimentos? Parece que os profissionais da educação têm essa competência científica específica propiciada por sua formação em nível superior em Pedagogia ou nas Licenciaturas. É necessário, no entanto, reconhecer que se, de um lado, o conhecimento técnico dos docentes da educação básica não possui força política para determinar ações do Poder Público; de outro, se deve considerar que os Conselhos Tutelares têm poder para, conforme o artigo 136, inciso III do mesmo Estatuto, “requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança”. Para requisições na área da educação, por óbvio, os Conselhos Tutelares devem receber orientação técnica dos docentes acerca da especificidade do serviço educacional a ser prestado ao caso particular da criança ou do adolescente. Esta seria uma conclusão possível fundada numa hermenêutica do ECA, inspirada em Bobbio.

A hermenêutica pedagógica da universalização relaciona dialeticamente entre si o conceito liberal de universalização da educação, a legislação educacional e o desempenho efetivo do sistema de ensino. Desse modo parece promissor reinterpretar o projeto pedagógico iluminista para o século XXI, concretizando-o na luta histórica por uma educação do povo capaz de ampliar a liberdade das artes e das ciências e, portanto, capaz de arrancar da letra da lei, a promessa política liberal de que qualquer cidadão ou cidadã deve ser educado para fazer uso público de suas razões porque todos são capazes de aprender. Um povo educado, portanto, terá melhores condições técnicas e políticas para construir um país mais equânime e menos injusto; para estabelecer um Estado mais soberano porque mais

subordinado à razão de seu povo educado que, como sugere o panfleto político de Kant, aprende a caminhar sobre seus próprios pés.

Referências

- ABICALIL, C.A. 2002. Sistema Nacional de Educação Básica: nó da avaliação? *Educação & Sociedade*, **23**(80):253-274.
- ANDRADE, E. de C. 2008. "School accountability" no Brasil: experiências e dificuldades. *Revista de Economia Política*, **28**(3):443-453.
- BARBOSA, R. 1920. *Oração aos moços*. Disponível em <http://mx.geocities.com/profpito/oracaoruy.html>, acesso em: 07/03/2007.
- BERNAL PULIDO, C. 2006. El concepto de libertad en la teoría política de Norberto Bobbio. *Revista de Economía Institucional*, **8**(14):55-75.
- BIANCHI, A. 2007. Uma teoria marxista do político? O debate Bobbio trent'anni dopo. *Lua Nova*, **70**:39-82.
- BOBBIO, N. 1989. *Estudos sobre Hegel: direito, sociedade civil, Estado*. 2ª ed., São Paulo, Editora Brasiliense, Editora UNESP, 229 p.
- BOBBIO, N. 1995. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. São Paulo, UNESCO, 129 p.
- BOBBIO, N. 2003 *Norberto Bobbio: o filósofo e a política: antologia*. Rio de Janeiro, Contraponto, 532 p.
- BOBBIO, N. 2004. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Elsevier, 232 p.
- BOBBIO, N.; BOVERO, M. 1987. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. 2ª ed., São Paulo, Brasiliense, 179 p.
- BRANDÃO, A. 2006. Bobbio na história das ideias democráticas. *Lua Nova*, **68**:123-145.
- BRASIL. 1971. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm, acessado em 24/03/2009.
- BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm, acesso em: 24/03/2009.
- BRASIL. 1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm, acesso em: 24/03/2009.
- BRASIL. 2000. *Plano Nacional de Educação*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>, acesso em 24/03/2009.
- BRASIL. 1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm, acesso em: 24/03/2009.
- BRASIL. 2006. *Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006*. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, (...), dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm, acesso em 24/03/2009.
- BRASIL. 2007. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm, acesso em: 24/03/2009.
- CURY, C.R.J. 1998. A constituição de Weimar: um capítulo para a educação. *Educação & Sociedade*, **19**(63):83-104.
- CURY, C.R.J. 2002. A Educação Básica no Brasil. *Educação & Sociedade*, **23**(80):168-200.
- FEE. 2006. Fundação de Economia e Estatística. Disponível em http://www.fee.tche.br/sitefee/download/estatisticas/estimativa_populacao_2006.zip, acesso em: 24/03/09
- FERRARO, A.R.; MACHADO, N.C.F. 2002. Da universalização do acesso à escola no Brasil. *Educação & Sociedade*, **23**(79):213-214.
- IBGE. 2007a. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>, acesso em: 24/03/2009.
- IBGE. 2007b. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2007*. Rio de Janeiro, IBGE, 252 p. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoedevida/indicadoresminimos/sinteseindicadores2007/indic_sociais2007.pdf, acesso em: 23/03/2009.
- IDESE. 2003. *Índice de desenvolvimento socioeconômico do RS – 1991-2000*. Porto Alegre, FEE, (Documentos FEE), 58:23-25. Disponível em: http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/documentos/documentos_fee_58.pdf, acesso em: 19/08/2008.
- INEP. 2006. Disponível em <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/matricula/>, acesso em: 24/03/2009.
- KANT, I. 1989. *Crítica da razão prática*. Lisboa, Edições 70, 192 p.
- KANT, I. 2003 [1784]. O que é esclarecimento? In: A.M. VIANNA, Esclarecimento segundo Kant. *Revista Espaço Acadêmico*, 3. Disponível em: http://www.espacoacademico.com.br/031/31tc_kant.htm, acesso em: 8/10/2008.
- KLEIN, R. 2006. Como está a educação no Brasil? O que fazer?. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, **14**(51):139-171.
- KONZEN, A.A. [s.d.]. *Conselho Tutelar, escola e família: parcerias em defesa do direito à educação*. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id194.htm>, acesso em: 08/10/2008.
- KONZEN, A.A. 1999. *O direito à educação escolar*. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id154.htm>, acesso em: 08/10/2008.
- MACIEL, M. 1999. *Liberalismo político e democracia*. Disponível em: <http://www.vicepresidencia republica.gov.br/portugues/ARTIGOS/liberpolitico.htm>, acesso em: 07/03/2007.
- MARTINS, J. de S. 1994. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo, HUCITEC, 174 p.
- MDS. 2008. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em <http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizview.asp?IBGE=4304606>, acesso em: 24/03/2009.
- MEC. 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=10133, acesso em: 24/03/2009.
- MP/RS. 2008. Ministério Público do Rio Grande do Sul. *Jurisprudência*. Disponível em <http://www.mp.rs.gov.br/infancia/jurisp/idt25.htm>, acesso em: 24/03/2009.
- PAULY, E.L. 2004. O desenvolvimento espiritual: algumas questões políticas e teológicas sobre o cuidado, os direitos e os deveres da infância e adolescência brasileiras. In: ENCONTRO REGIONAL da ABAC - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ACONSELHAMENTO, São Leopoldo, 2004. Homossexualidade, conjugalidade e violência: alternativas de compreensão e perspectivas de vida. São Leopoldo, Oikos, p. 155-183.
- PAULY, E.L. 2008a. Liberdade e laicismo na atual educação brasileira. *Observatório da Laicidade do Estado*. Núcleo de Es-

- tudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.nepp-dh.ufrj.br/ole/posicionamentos6-3.html>, acesso em: 09/10/2008.
- PAULY, E.L. 2008b. “Na prática, a lei não funciona”: pela superação pedagógica do senso comum sobre os Direitos Humanos. *Ciência em Movimento*, **19**:43-53.
- SANTOS, R.F. 2004. Individualismo romântico e modernidade democrática: uma configuração mútua. *Revista de Sociologia e Política*, **23**:89-101.
- SAVIANI, D. 1999. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação & Sociedade*, **69**:119-136.
- SINOPSE ESTATÍSTICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA. 2006. Disponível em: http://www.inep.gov.br/download/censo/2006/resultados_censo_escolar2006.zip, acesso em: 24/03/2009.
- STEINBECK, J. 1984. *A leste do Éden*. São Paulo, Abril Cultural, vol. 1, 125 p.
- ZOLO, D. 2002. Um estilo entre Maquiavel e Kant (nota sobre Bobbio). *Lua Nova*, **57**:141-145.

Submetido em: 03/09/2008

Aceito em: 07/11/2008

Evaldo Luis Pauly
UNILASALLE
Rua Ernesto Silva, 60/604, Bloco A
93046-740, São Leopoldo, RS, Brasil

Miguel Alfredo Orth
UNILASALLE
Rua Moacyr Domingues, 43
Bairro São José
92425-200, Canoas, RS, Brasil