

POLÍTICAS SOCIAIS E O DIREITO À EDUCAÇÃO
POLÍTICAS SOCIALES Y DERECHO A LA EDUCACIÓN
SOCIAL POLICIES AND THE RIGHT TO EDUCATION

Dhyovana GUERRA¹
Ireni Marilene Zago FIGUEIREDO²
Isaura Monica Souza ZANARDINI³

RESUMO: Neste artigo, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, analisa-se o Direito à Educação, no Brasil, tomando como referência as Políticas Sociais e o Estado Democrático de Direito, típica configuração da democracia liberal que se instala na América Latina a partir da década de 1990. O reconhecimento e a positivação de Direitos Sociais na Constituição Federal de 1988 resultou de um longo processo de reivindicações sociais. Contudo, a partir do contexto socioeconômico e político-ideológico da década de 1990, a Política Social no Brasil sofreu os impactos da implementação das políticas neoliberais de ajustes econômicos e sociais. Desse modo, compreende-se que o reconhecimento e a proclamação da Educação como Direito público subjetivo no ordenamento normativo brasileiro significa o respaldo legal para a efetivação do acesso à escola, mas, por outro lado, a não efetivação desse direito dissimula a dimensão político-ideológica que preconiza a Educação na perspectiva mercadológica.

PALAVRAS-CHAVE: Política social. Política educacional. Direito à educação.

RESUMEN: *En este artículo, a través de una investigación bibliográfica y documental, se analiza el Derecho a la Educación en Brasil, tomando como referencia las Políticas Sociales y el Estado de Derecho Democrático, configuración típica de la democracia liberal que se instala en América Latina desde de la década de 1990. El reconocimiento y positivización de los Derechos Sociales en la Constitución Federal de 1988 fue el resultado de un largo proceso de reivindicación social. Sin embargo, desde el contexto socioeconómico y político-ideológico de la década de 1990, la Política Social en Brasil sufrió los impactos de la implementación de políticas neoliberales de ajuste económico y social. Así, se entiende que el reconocimiento y proclamación de la Educación como un derecho público subjetivo en el orden normativo brasileño, significa el sustento legal para la realización del acceso a la escuela, pero, por otro*

¹ Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Cascavel – PR – Brasil. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1026-606X>. E-mail: dhyovanaguerra@hotmail.com

² Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Cascavel – PR – Brasil. Docente do Centro de Educação, Comunicação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Educação e Colegiado de Pedagogia. Doutorado em Educação (UNICAMP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8875-7099>. E-mail: irenifigueiredo@hotmail.com

³ Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Cascavel – PR – Brasil. Docente do Centro de Educação, Comunicação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Educação e Colegiado de Pedagogia. Doutorado em Educação (UNICAMP). Bolsista PNPd/PPGE/UFSC. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2226-3840>. E-mail: monicazan@uol.com.br

lado, la no realización de este derecho oculta la dimensión política ideológica que aboga por la educación en la perspectiva del mercado.

PALABRAS CLAVE: *Política social. Política educativa Derecho a la educación.*

ABSTRACT: *In this article, through bibliographic and documentary research, the Right to Education in Brazil is analyzed, taking as a reference Social Policies and the Democratic State of Rights, typical configuration of liberal democracy that has been installed in Latin America since the decade of 1990. The recognition and positivization of Social Rights in the Federal Constitution of 1988 resulted from a long process of social demands. However, from the socioeconomic and political-ideological context of the 1990s, Social Policy in Brazil suffered the impacts of the implementation of neoliberal policies for economic and social adjustments. Thus, it is understood that the recognition and proclamation of Education as a subjective public right in the Brazilian normative order, means the legal support for the realization of access to school, but, on the other hand, the non-realization of this right conceals the ideological political dimension that advocates Education in the market perspective.*

KEYWORDS: *Social policy. Educational policy. Right to education.*

Introdução

Este artigo⁴ trata do Direito à Educação a partir da análise das Políticas Sociais, considerando o conjunto de relações socioeconômicas e político-ideológicas estabelecidas sob o capitalismo. Discute a noção de Estado Democrático de Direito, típica configuração de democracia liberal que se instala na América Latina a partir da década de 1990, a fim de compreender a relação entre os Direitos Sociais⁵ e as Políticas Sociais.

A proclamação de Direitos Sociais, neste caso, da Educação, positivado na Constituição Federal de 1988, significa o respaldo legal para a efetivação do acesso à escola. Entretanto, a não efetivação desse Direito dissimula a dimensão político-ideológica da Educação na perspectiva mercadológica. Isso implica em considerar os conceitos de controle concentrado da constitucionalidade, inconstitucionalidade, judicialização, bem como as diferenças entre a concepção de Educação como serviço público, bem público e direito público.

O Direito à Educação é resultado de uma demanda expressa pela luta dos movimentos sociais, que resultou na ampliação do período de escolarização obrigatória e, portanto, gratuita. Todavia, o Direito à Educação, apesar de positivado no ordenamento normativo brasileiro,

⁴ O artigo apresenta parte dos estudos desenvolvidos na dissertação de Mestrado em Educação, intitulada “Contenção e Liberação na Política Educacional brasileira: tendências predominantes na política de Educação Infantil e do Ensino Fundamental (2006–2016)”.

⁵ Os direitos sociais foram constitucionalizados, primeiro, na Constituição Mexicana, de 1917; depois, na Constituição Russa, de 1918; e, posteriormente, na Constituição de Weimar, de 1919 (ARAÚJO; CASSINI, 2017).

sofreu impactos e alterações decorrentes da implementação da política neoliberal. Assim, é importante e necessário que se tenha clareza sobre os limites e possibilidades das Políticas Sociais sob o capitalismo na garantia e efetividade dos Direitos Sociais.

O artigo está organizado em 3 seções, sendo: 1) Estado democrático de direito e as políticas sociais, 2) Educação: serviço público, bem público e direito público e 3) O direito à educação na década de 1990.

Estado Democrático de Direito e as Políticas Sociais

A Política Social é própria do sistema capitalista, a qual aparece a partir das mobilizações operárias ao longo das primeiras revoluções industriais. Expressa a correlação de forças sociais que, por um lado, representa as conquistas sociais de classe ou de frações de classe, e por outro lado, se constitui em concessões do Estado para o controle do social e para a manutenção da força de trabalho. As Políticas Sociais, que estão vinculadas aos Direitos Sociais, comumente se expressam na forma de relações jurídicas e políticas e, portanto, não podem ser compreendidas fora do contexto que as produziu, visto que expressam relações sociais do contexto socioeconômico e político-ideológico, instituídas em planos, projetos e documentos (VIEIRA, 1992).

Em relação às Políticas Sociais, Vieira (2001) ressalta que, no Brasil, podem ser compreendidas a partir de três períodos: 1) como controle da política (1930-1954); 2) como política de controle (1964-1988); e 3) Política Social sem direitos sociais (depois de 1988). Os dois primeiros períodos conservam a característica fragmentária, setorial e emergencial da Política Social, sustentada na necessidade de legitimar o governo; sobre o terceiro período, depois de 1988, em nenhum momento a Política Social ganhou tamanho acolhimento nas Constituições brasileiras quanto na Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 positivou uma gama de Direitos Sociais, dispostos no art. 6º, *in verbis*: “Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988)⁶.

Contudo, estes Direitos não são plenamente efetivados, ou mesmo são regulamentados quando exigem regulamentação específica. A situação fica mais complexa pelo fato de que os Direitos Sociais sofreram impactos expressivos das políticas neoliberais no período após 1995.

⁶ A moradia foi incluída em 2000, a alimentação em 2010 e o transporte em 2015.

Assim, no atual contexto socioeconômico e político-ideológico, é possível constatar a disposição de governantes e chefes de Estado em executar um projeto social que visa à expansão do livre mercado e do padrão de acumulação de capital (PEREIRA; SILVA, 2018; VIEIRA, 2001).

Na relação entre o Estado e as Políticas Sociais, cumpre destacar que nos anos de 1990, instala-se, sobretudo na América Latina e no Brasil, o Estado de Direito ou Estado de Direito Democrático, típica configuração da democracia liberal. No âmbito formal, o Estado Democrático funda-se na soberania popular, sendo que “democrático” qualifica o Estado, e assim a democracia perpassa todos os elementos que o constituem, inclusive os de ordem jurídica. É nessa direção que o “Estado democrático de direito não significa a união formal dos conceitos de Estado democrático e Estado de direito, mas de submissão da ordem jurídica em relação aos valores democráticos e aos interesses coletivos para a transformação do *status quo*” (SILVEIRA, 2013, p. 372).

Estado de Direito e Democracia estão relacionados à igualdade de oportunidades, segundo as capacidades individuais. Portanto, significa o direito de participar da competição no mercado, visando obter a ascensão social, de acordo com sua capacidade, esforço e interesse. Contudo, o Estado de direito democrático impõe o princípio da soberania popular, o qual preconiza a necessidade da legitimação do governo e do Estado vinda do povo (VIEIRA, 1992; 2001).

O Estado de Direito Democrático não se realiza apenas pela garantia jurídico-formal do direito expresso em documentos nacionais, como as Constituições, e em textos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e a Convenção Europeia para a Salvaguarda dos Direitos dos Homens (1950–1952). Ele determina a proteção dos direitos,

[...] formaliza e institucionaliza na ordem jurídica e, principalmente, reclama a presença de mecanismos socioeconômicos dirigidos e planejados com a finalidade de atingir a concretização desses direitos. Muitas razões de Estado têm conduzido a contradições entre a simples declaração dos direitos e liberdades e a sua real efetivação (VIEIRA, 1992, p. 12).

A garantia de direitos e liberdades fundamentais é o ponto central do Estado de Direito, cujo mais perfeito e seguro sustentáculo é a sociedade democrática. Por isso, e tendo em vista a ordem econômica vigente, no âmbito jurídico-político, há a prevalência da democracia liberal, sustentada nos princípios liberais da individualidade, da liberdade, da propriedade, da igualdade e da democracia. Contudo, a Constituição Federal de 1988:

[...] estabelece direitos civis, políticos e sociais. [...] Os direitos mais restritos, existentes dentro do conceito de cidadão, transformam-se em muitos direitos de cidadania, tornam-se direitos civis (as garantias individuais), direitos políticos (por exemplo: de reunião, de expressão de pensamento, de voto, de organização de partido) e depois, no século XX, direitos sociais (VIEIRA, 2001, p. 12-14).

Por outro viés, a participação social democrática pode ser considerada, na teoria do Estado clássico, um golpe de legitimidade, visto que é preciso proporcionar a participação e assim criar consentimento a fim de legitimá-lo. Por isso, “[...] o capitalismo precisou incorporar a lógica democrática” (SANFELICE, 2006, p. 58-59).

Diante da crescente complexidade em que se elaboram as legislações e, conseqüentemente, suas alterações, torna-se fundamental apreender os desdobramentos da Educação como Política Social que expressa um projeto de governo sob responsabilidade do Estado, positivada como direito de todos que, entretanto, tem assumido um caráter contraditório, visto que

[...] ao mesmo tempo em que se afirma como uma política social de caráter universal (a ampliação da escolaridade e o crescimento do contingente de alunos atendidos nos sistemas e redes públicas, na maior parte dos países latino-americanos, é um indicador desta tendência) ela tem sido orientada também pela lógica da focalização (OLIVEIRA; DUARTE, 2005, p. 289).

A lógica da focalização torna-se complexa ao incorporar e ao mesmo tempo ultrapassar o que dispõe o ordenamento normativo. A lógica da focalização, inerente à Política Social brasileira e, de modo específico, à Política Educacional, indica um processo de Contenção, pois, ao mesmo tempo em que se amplia o acesso à Educação escolar, são definidos determinados grupos sociais a serem priorizados, pois o acesso não é universal (GUERRA, 2020).

A Política Pública pode ser compreendida como o Estado em ação, implantando projetos de governo, por meio de projetos e ações direcionadas a contingentes populacionais específicos. A implantação e manutenção são de responsabilidade do Estado, envolvem órgãos públicos e setores da sociedade. Nessa lógica, a Política Social determina um padrão de proteção social de redistribuição da riqueza socialmente produzida a fim de diminuir as desigualdades sociais/estruturais (HÖFLING, 2001).

Na análise da Política Social, portanto, é preciso considerar que o Direito Educacional não é a simples exposição da legislação da Educação, mas consiste em uma área de estudos jurídicos (VIEIRA, 2001) e, desse modo, refletir sobre a Educação significar abordar as noções de serviço público, bem público e direito público, conforme veremos.

Educação: serviço público, bem público e direito público

A noção de serviço público tem sua origem no liberalismo clássico, no século XVIII, e se modifica no processo histórico de desenvolvimento do capitalismo e de formação e atuação do Estado. No liberalismo clássico a Educação já era postulada como serviço público no sentido de ser uma atividade regulada pelo Estado, entretanto, não necessariamente prestada pelo Estado, visto que os gastos não seriam obrigatoriamente custeados com receitas públicas (ARAÚJO; CASSINI, 2017).

A concepção de serviço público está relacionada à redução das desigualdades, atrelada à instituição do Estado de Bem-Estar Social que, por sua característica intervencionista, constitucionalizou os Direitos Sociais e assumiu novas funções, particularmente relacionadas à satisfação das necessidades básicas. A partir da origem dos Direitos Sociais e das novas atividades do Estado, o serviço público passa a ser compreendido como modo de atuação para a garantia dos direitos (ARAÚJO; CASSINI, 2017).

O conceito de serviço público é modificado de acordo com o momento histórico e, no Brasil, o processo de transformação da concepção de serviço público no ordenamento jurídico excluiu, inicialmente, uma parcela da população com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sendo que “[...] a classe trabalhadora foi subordinada pelo Estado getulista, que assumiu o processo de incorporação e controle dos movimentos da classe trabalhadora, bem como promoveu a estatização das próprias relações de produção capitalistas” (ARAÚJO; CASSINI, 2017, p. 565).

Sendo assim, no tocante às atividades de natureza política, a lei é que define quais são as atividades consideradas serviço público. Portanto, trata-se de uma questão complexa de avaliar qual é o conceito adequado a ser adotado, uma vez que a legislação utiliza o conceito ora no sentido amplo, ora no sentido restrito. A Educação como bem público engloba as ideias de cidadania, gratuidade, obrigatoriedade e dever do Estado enquanto regulador; é um serviço público aberto à iniciativa privada com proteção jurídica. Nessa direção, alerta-se para o equívoco em utilizar o termo bem público como sinônimo de bem comum, em que:

No direito administrativo, bens públicos constituem o domínio público, que engloba tanto bens móveis quanto imóveis pertencentes às entidades estatais, ou que estejam afetados à prestação de um serviço público. Já o bem comum é o bem do povo em geral, expresso sob todas as formas de satisfação das necessidades comunitárias, o que inclui exigências materiais ou imateriais e necessidades vitais da coletividade (ARAÚJO; CASSINI, 2017, p. 572).

Na Constituição Federal de 1988 e na LDB nº 9.394/1996, a Educação Básica obrigatória é concebida como direito público subjetivo. Contudo, o Direito público subjetivo fica delimitado na regulamentação específica, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – nº 9.394/1996; nela, o direito público subjetivo fica circunscrito “[...] à educação obrigatória, dentro dos limites estabelecidos pelo Estado, sendo constituído seu modo de atuação como opção política ordenada pelo princípio da reserva do possível” (ARAÚJO; CASSINI, 2017, p. 570). Na redação original da LDB Nº 9.394/1996, *in verbis*:

Art. 5º **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 (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Este artigo foi modificado, em 2013, pela Lei nº 12.796/2013, que estabeleceu, *in verbis*:

Art. 5º **O acesso à educação básica obrigatória** 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 (BRASIL, 1996, grifo nosso).

A Lei nº 12.796/2013 ampliou o direito público subjetivo, especificamente por estar vinculada ao que propõe a Constituição Federal de 1988, que dispõe no Art. 208, inciso I, *in verbis* “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria⁷” (BRASIL, 1988). Na mesma direção, o Art. 208, parágrafo 1º, *in verbis*: “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (BRASIL, 1988) e Art. 208, parágrafo 2º, *in verbis*: “O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente” (BRASIL, 1988). A teoria da reserva do possível tem origem na jurisprudência alemã que se embasou no argumento da reserva do possível quando decidiu sobre o limite de vagas nas universidades públicas, sob a alegação que existiam limitações para o atendimento das demandas relacionadas, principalmente, a capacidade financeira do Estado. O que se observa é o equívoco de transferir teorias jurídicas desenvolvidas em países altamente capitalizados, que tiveram a experiência do Estado de Bem-Estar Social, para países como o Brasil. Todavia, no caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 reconheceu e inseriu uma gama de direitos sociais, ou direitos

⁷ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

fundamentais e, desse modo, condicionou a realização dos direitos à existência de recursos do Estado, o que significou relativizar a sua universalidade (ARAÚJO; CASSINI, 2017; SILVEIRA, 2013).

Dentre as interpretações possíveis, no caso da Constituição Federal de 1988, em que já se reconheceu a Educação como direito público subjetivo, a reserva do possível não pode prevalecer para afastar a responsabilidade do Estado. O mesmo ocorre com relação à Educação Infantil, na faixa etária da Creche, que apesar de estar fora dos limites da obrigatoriedade, integra o mínimo existencial, sendo incabíveis justificativas para limitar ou excluir o direito (SARLET; FIGUEIREDO, 2008; ROCHA; ARANDA; CUNHA, 2018).

Quando nascem os direitos públicos subjetivos característicos do Estado de Direito, o indivíduo passa a ter não apenas os direitos privados, mas também os direitos públicos, característico do “Estado dos cidadãos” (BOBBIO, 2004). Assim, emerge uma nova forma de relação política, Educação como direito reconhecido e

[...] 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 [...] (CURY, 2008, p. 295).

O contexto socioeconômico e político-ideológico da década de 1990, com a instalação do Estado de Direito Democrático, proporcionou a proclamação de Direitos Sociais, particularmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, ao mesmo tempo, intensificou as reformas orientadas, notadamente, pelo Banco Mundial, sincronizadas às políticas neoliberais. Portanto, as Políticas Educacionais expressam em parte a correlação de forças entre a proclamação de Direitos Sociais e o seu desmantelamento por meio da lógica da mercantilização.

Destaca-se no Direito à Educação alguns dos conceitos do campo jurídico relacionados ao controle concentrado da constitucionalidade, a inconstitucionalidade e a judicialização das Políticas Públicas. Para a compreensão sobre o ordenamento normativo brasileiro, pontua-se que

[...] as políticas públicas têm ínsita ligação com o Direito, notadamente o Direito Constitucional, na medida em que se referem a um conjunto de metas e programas normativos, geralmente veiculados por meio de lei ou medida provisória, que têm o objetivo de realizar os direitos sociais e fundamentais

garantidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRADBURY, 2013, p. 16).

Após longo processo de elaboração e votação, a Constituição Federal de 1988 consagrou os direitos individuais e sociais e inovou amplamente o controle concentrado de constitucionalidade no país:

[...] alargando significativamente a legitimidade para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, permitindo o ajuizamento desta pelo Presidente da República, Mesas do Senado Federal, Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas dos Estados, Governador de Estado, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, conforme preceitua o artigo 103 da atual Constituição Federal (VAINER, 2010, p. 189).

No percurso de análise dos conceitos jurídicos, os de inconstitucionalidade e constitucionalidade designam conceitos de relação. Observa-se que

A inconstitucionalidade é conceito jurídico que designa duas realidades distintas, mas relacionadas. Sob o ângulo da relação normativa, a inconstitucionalidade é a relação de desconformidade de um ato jurídico com o parâmetro constitucional a que este se encontra submetido. Por isso, afirmou Jorge Miranda que a constitucionalidade e a “inconstitucionalidade designam conceitos de relação: a relação que se estabelece entre uma coisa – a Constituição – e outra coisa – um comportamento – que lhe está ou não conforme, que cabe ou não cabe no seu sentido, que tem nela ou não sua base”. Mas esse conceito não se confunde com a sanção de inconstitucionalidade, “que é a consequência estabelecida pela Constituição para a sua violação: a providência prescrita pelo ordenamento para a sua restauração, a evolução do vício rumo à saúde constitucional”. Finalmente, a revogação é a sucessão de normas no tempo, determinada pela opção política do legislador. Sua consequência não é a invalidação da norma revogada e sim a imediata e a supressão da eficácia da legislação pretérita (LAURENTIIS, 2017, p. 204).

Tendo em vista a organização judiciária no Brasil, com o objetivo de garantir os Direitos fundamentais, dentre eles a Educação, é incumbência institucional do Poder Judiciário velar pelo respeito ao que está disposto na Constituição Federal de 1988 e, assim, pela concretização dos Direitos fundamentais, materializados principalmente por meio de Políticas Sociais. O Judiciário, por meio do seu amplo acesso e pelo controle da constitucionalidade pode, e deve, verificar se as metas e programas do Executivo, veiculadas por meio das leis, estão em consonância com o que está estabelecido em diretrizes e nos Princípios Constitucionais (BRADBURY, 2013).

Nestas circunstâncias se insere o fenômeno da Judicialização das Políticas Públicas, cada vez mais comum. As Políticas Públicas em áreas como, por exemplo, a Saúde e a

Educação, que ficavam a cargo exclusivamente do Executivo e do Legislativo, estão sendo levadas ao Judiciário, por meio de ações judiciais, como forma de concretizá-las e adequá-las às diretrizes constitucionais. E isso ocorre porque o Poder Judiciário, por meio do controle da constitucionalidade, deve garantir a integridade dos direitos individuais e coletivos, reconhecidos e assegurados na Constituição Federal de 1988, conforme destacado (BRADBURY, 2013).

O Direito constitucional à Educação na década de 1990

O desenvolvimento do Estado no pós-Segunda Guerra Mundial gerou mudanças no âmbito do Direito e da Justiça, principalmente no que diz respeito à consagração constitucional dos Direitos sociais e econômicos. A partir da década de 1970 e início da década de 1980, as reformas orientadas na perspectiva neoliberal produziram a desresponsabilização do Estado em promover as Políticas Sociais, agravando as desigualdades e, assim, houve um aumento da exigibilidade dos Direitos, por meio do Judiciário, que passou a ser acionado para efetivar a legislação. Neste contexto socioeconômico e político-ideológico o acionamento do Judiciário expressa, em parte, o desmantelamento dos Direitos Sociais (SILVEIRA, 2011).

Nessa complexa relação, a judicialização da Educação é, em grande medida, a expressão de que, embora positivado via texto constitucional como direito fundamental, o Direito à Educação ainda não é garantido de fato a todos, por isso o Poder Judiciário é acionado a fim de garantir a sua efetividade. É nesse sentido que os pais podem ser responsabilizados judicialmente pela omissão e, o Estado, administrativamente, pelo descumprimento da norma. A judicialização do Direito à Educação se sustenta na possibilidade de exigir o cumprimento do direito, por meio das vias judiciais (ROCHA; ARANDA; CUNHA, 2018).

Recorrer ao Judiciário é um processo de recurso depois que tentativas informais foram encerradas. Condições como a democracia, o reconhecimento formal dos direitos, o conhecimento dos meios judiciais e o não provimento de demandas sociais são algumas das condições que levam à judicialização. É assim que a Educação como um Direito público subjetivo criou a situação em que deve haver escolas para todos e os sujeitos têm o Direito de requerer ao Estado a prestação educacional, sendo que o descumprimento da norma traz como consequência a responsabilização da autoridade competente, conforme disposto no Art. 208, parágrafos 1º e 2º da Constituição Federal de 1988 (VIEIRA, 2001).

A partir da redemocratização do país, particularmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Poder Judiciário assumiu a função de garantir a efetivação dos

direitos e princípios constitucionais, sendo que têm sido diversas as decisões judiciais dos Tribunais Superiores ligadas à Educação Básica como, por exemplo, em relação às vagas em Creche e Pré-escola para crianças até cinco anos de idade (BRADBURY, 2013). Contudo, Silveira (2013) questiona sobre o uso de instrumentos individuais na exigibilidade da Educação como Direito Social. A questão é em relação ao atendimento de demandas individuais que podem privilegiar aqueles que têm acesso ao Judiciário, ou seja, questiona-se se este seria um processo justo, visto que outros sujeitos também aguardam a efetivação do mesmo direito pelo Poder Público e não recorrem ao Judiciário.

A reforma da Educação Básica, a partir de 1990, foi instrumentalizada a fim de garantir aspectos da reforma do Estado, a qual incorporou um novo modo de gerir a Educação, adequando-a às leis do mercado. As reformas prescritas pelos Organismos Internacionais vêm associadas à construção de um consenso favorável ao mercado, segundo o qual o Estado neoliberal deve criar as condições para um sistema eficaz de concorrência, no âmbito econômico e social. É por isso que a ampla constitucionalização dos Direitos Sociais não foi amparada na formulação de Políticas Sociais, o que tornou difícil a sua efetivação, tornando necessária a sua requisição judicial.

A produção dos documentos de Política Educacional, que respondem às políticas e decisões internacionais, a partir da década de 1990, foi assumida como parte de relações diplomáticas supranacionais. A partir da década de 1990, dessa forma, as reformas neoliberais implementadas no Brasil foram traduzidas, também, por meio das privatizações na Educação Básica pública, na qual se intensificaram as investidas comerciais que estimularam os processos de privatização dentro dos sistemas públicos de ensino. Da mesma forma,

[...] no âmbito da gestão educacional floresceram as crenças e confianças nos meios de automação, racionalidade instrumental e meritocracia, sustentadas por avaliações em larga escala, indicadores que mensuram o rendimento estudantil, desconsiderando as condições impostas pelas limitações do financiamento público que afetam diretamente as condições do trabalho docente e da infraestrutura das escolas e universidades públicas (PEREIRA; SILVA, 2018, p. 531).

O indivíduo não se relaciona mais com a sociedade, mas com o mercado e, assim, os Direitos sociais, como a Educação, passam a ser tratados como serviços mercantis. Assim, a partir da década de 1990, as ações estatais têm sido orientadas na perspectiva das parcerias do

público com o privado⁸ e o Estado não amplia o atendimento por meio de políticas públicas, mas fragmenta as Políticas Sociais em políticas focalizadas (FRIGOTTO, 2011).

A hegemonia das relações sociais capitalistas é resultado de complexas e significativas mudanças engendradas pelo processo produtivo e, em decorrência, no conteúdo e nas formas do processo de trabalho. As reformas preconizadas por meio dos ajustes estruturais e setoriais demandam alterações jurídicas e institucionais que, sob a liderança do Banco Mundial na agenda política brasileira, ocorrem tanto na Educação brasileira e na América Latina quanto no processo de reestruturação e abertura da economia (DOURADO, 2002).

O Banco Mundial, ao priorizar a Educação Básica escolar, restringe a aprendizagem das habilidades cognitivas básicas justificadas pelo discurso da centralidade do conhecimento. Configura-se, desse modo, a redução do processo de formação a uma visão de racionalidade instrumental a qual adere às premissas neoliberais de Educação, restrita ante o conhecimento historicamente produzido e acumulado (DOURADO, 2002).

Nessa direção, na década de 1990 a noção de prioridade da Educação Básica cedeu espaço para noção de “Centralidade da Educação Básica”, que significou a ênfase no Ensino Fundamental (FIGUEIREDO, 2005). Contudo, deve-se lembrar, também, que um dos avanços da Constituição Federal de 1988, em relação às anteriores, diz respeito a ser a primeira na história do Brasil a se referir às garantias de efetivação dos deveres do Estado em relação à oferta da Educação Infantil (MOREIRA; LARA, 2012). É assim que a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e, de modo particular, da aprovação da LDB N° 9.394/1996, a Educação Infantil foi constituída num ordenamento normativo como direito da criança e primeira etapa da Educação Básica. A respeito deste avanço em relação à educação infantil, Paschoal (2019, p. 657) afirma que: “A aprovação da Constituição Federal (1988) possibilitou a superação da função assistencialista, até então presente nas instituições de atendimento à criança pela função pedagógica”.

É nesse processo que a interferência nas Políticas Curriculares expressa o alinhamento neoliberal intensificado pelas reformas. Para exemplificar, a Base Nacional Comum Curricular – BNCC responde, em parte, às exigências da atual ordem econômica mundial e dos acordos internacionais firmados pelo Brasil. Do mesmo modo, as Competências Gerais da BNCC estão relacionadas às reformulações curriculares da década de 1990 (GONÇALVES, 2020), as quais visam a formação subjetiva para o mercado de trabalho.

⁸ A respeito das parcerias entre público e privado, sugerimos a leitura de Falabella, Pires e Peroni (2019).

É em um cenário de competitividade internacional que ocorreu o ajuste do Brasil às políticas de Organismos Internacionais. A década de 1990 representou um período de intensa produção dos Organismos Internacionais para a Educação, particularmente para a Educação Infantil e para o Ensino Fundamental, focalizadas no atendimento das necessidades educacionais básicas dos grupos em situação de vulnerabilidade social, visando oferecer as condições mínimas de sobrevivência (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011; OLIVEIRA; DUARTE, 2005).

O Direito à Educação, portanto, se relaciona a dois movimentos da Política Educacional elaborada após a década de 1990. O primeiro, diz respeito ao reconhecimento de Direitos Sociais constituídos historicamente e positivados na Constituição Federal de 1988; o segundo está relacionado ao contexto socioeconômico e político-ideológico de implementação de políticas neoliberais que causaram severos impactos na Educação brasileira.

Considerações finais

O Direito à Educação está relacionado ao Direito Educacional, uma área de estudos jurídicos. Assim sendo, as Políticas Públicas vinculam-se ao campo do Direito, notadamente do Direito Constitucional, a partir dos conceitos de controle concentrado da constitucionalidade; da inconstitucionalidade; e da judicialização das Políticas Públicas, bem como sobre as diferenças entre a concepção de Educação como serviço público, bem público e direito público.

A Política Social que, comumente, se expressa na forma de relações jurídicas e políticas, consiste em estratégias governamentais que expressam as tensões sociais do contexto socioeconômico e político-ideológico no qual estão inseridas. As Políticas Sociais, que geralmente vinculam-se aos Direitos Sociais, ganharam notoriedade a partir da Constituição Federal de 1988, entretanto esses Direitos, apesar de positivados, têm sofrido ataques constantes por meio das alterações na legislação a partir das reformas neoliberais, iniciadas na década de 1990.

A proclamação de Direitos Sociais, particularmente da Educação, proclamados e positivados, significa respaldo legal para a efetivação do acesso à escola. Por outro aspecto, a não efetivação desse direito, bem como a lógica da mercantilização da Educação, restringem o acesso à escola a um significativo contingente populacional. A restrição do acesso à escola dissimula a dimensão político-ideológica ao preconizar a Educação na perspectiva mercadológica.

O reconhecimento do Direito à Educação, no Brasil, responde ao processo de reconhecimento de Direitos e, ao mesmo tempo, sofre os impactos dos ajustes neoliberais. Contudo, apesar das limitações do Estado Democrático de Direito, bem como das objeções em relação à efetivação do Direito à Educação, é necessário atuar na defesa da sociedade democrática. Do mesmo modo, é imprescindível a defesa do acesso à escola pública como espaço para a transmissão e assimilação de conhecimento científico.

AGRADECIMENTOS: à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pelo auxílio financeiro por meio da concessão de bolsa de estudo para cursar o mestrado em Educação e por meio da bolsa referente ao Programa Nacional de Pós-Doutorado - PNPd.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, G. C.; CASSINI, S. A. Contribuições para a defesa da escola pública como garantia do direito à educação: aportes conceituais para a compreensão da educação como serviço, direito e bem público. **Rev. Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 98, n. 250, p. 561-579, set./dez. 2017.
- ARELARO, L. R. G.; MAUDONNET, J. V. M. Os fóruns de educação infantil e as políticas públicas para a infância no Brasil. **Laplage em Revista**, Sorocaba, v. 3, n. 1, p. 6-18, jan./abr. 2017.
- BERTUOL, P. O. A.; SILVA, M. L. Profissionais do Direito na Educação: considerações sobre o direito público subjetivo. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 13, n. 4, p. 1683-1696, out./dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.unesp.v13.n4.out/dez.2018.10815>
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 7. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRADBURY, L. C. S. **Direito educacional: o poder judiciário e a efetivação de políticas públicas no Brasil**. 2013. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2013.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988
- BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 248, p. 27833, 23 dez. 1996. PL 1258/1988
- CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

CURY, C. R. J. A educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*, Campinas, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, São Paulo, vol. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742008000200002>

FALABELLA, A.; PIRES, D. O.; PERONI, V. M. V. As formas de privatização no Brasil e no Chile e as implicações para a democratização da educação pública. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. esp. 3, p. 1813-1828, out. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v14iesp.3.12765>

FIGUEIREDO, I. M. Z. **A construção da “centralidade da educação básica” e a política educacional paranaense**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2005.

FRIGOTTO, G. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro (ANPED), v. 16, n. 46, p. 235-274, jan./abr. 2011.

GONÇALVES, A. M. **Os Intelectuais Orgânicos da Base Nacional Comum Curricular (BNCC): aspectos teóricos e ideológicos**. Orientador: Roberto Antonio Deitos. 2020. 128 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2020.

GUERRA, D. **Contenção e Liberação na Política Educacional brasileira: tendências predominantes na política de Educação Infantil e do Ensino Fundamental (2006 – 2016)**. Orientadora: Ireni Marilene Zago Figueiredo. 2020. 152 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2020.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>

LAURENTIIS, L. C. Inconstitucionalidade superveniente: usos, desusos e mutações. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 3, p. 201221, set./dez. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v4i3.50767>

MOREIRA, J. A. S.; LARA, Â. M. B. **Políticas Públicas para a Educação Infantil no Brasil (1990 – 2001)**. Maringá: EDUEM, 2012.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 279-301, jul./dez. 2005.

PASCHOAL, J. D. A inclusão na pré-escola obrigatória: uma análise da legislação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. esp. 1, p. 656-670, abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v14iesp.1.12197>

PEREIRA, R. S.; SILVA, M. A. Estado capitalista brasileiro e organismos internacionais: continuidades e aprofundamentos das reformas educacionais. **HISTEDBR On-line**,

Campinas, v. 18, n. 2, p. 523-544, abr./jun. 2018. DOI:
<https://doi.org/10.20396/rho.v18i2.8651372>

ROCHA, A. C. S.; ARANDA, M. A. M.; CUNHA, P. A. A judicialização do direito à educação. **Revista Educação e Fronteiras**, Dourados, v. 8, n. 23, p. 7-20, maio/ago. 2018.

SANFELICE, J. L. Políticas Sociais: excertos. In: DEITOS, R. A.; RODRIGUES, R. M. (Org.). **Estado, desenvolvimento, democracia & políticas sociais**. Cascavel/PR: Edunioeste, 2006. p. 53-65.

SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e 'reserva do possível'**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 11-53.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina. 2011.

SILVEIRA, A. D. Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 9, p. 30-40. jan./jun. 2011.

SILVEIRA, A. D. Conflitos e consensos na exigibilidade judicial do direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 123, p. 371-387, abr./jun. 2013. DOI:
<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302013000200003>

VAINER, B. Z. Breve histórico acerca das constituições do Brasil e do controle de constitucionalidade brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, São Paulo, n. 16, p. 161-191. jul./dez. 2018.

VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. **Cadernos Cedes**, Campinas, n. 55, p. 9-29, 2001. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622001000300002>

Como referenciar este artigo

GUERRA, D.; FIGUEIREDO, I. M. Z.; ZANARDINI, I. M. S. Políticas sociais e o direito à educação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. esp. 3, p. 2188-2203, nov., 2020. e-ISSN: 1982-5587. DOI:
<https://doi.org/10.21723/riaee.v15iesp3.14425>

Submetido em: 20/07/2020

Revisões requeridas em: 30/08/2020

Aprovado em: 29/09/2020

Publicado em: 30/10/2020