

39.2

ISSN 2447-8709  
VOLUME 39.2, NÚMERO 2  
JULHO/DEZEMBRO 2023

**REVISTA  
DA FACULDADE DE  
DIREITO  
DO SUL DE MINAS**

**DOSSIÊ TEMÁTICO ESPECIAL**  
**"EDUCAÇÃO: DIREITO CONSTITUCIONAL INDISPENSÁVEL ÀS DEMOCRACIAS"**

FUNDADA EM 1984



**EXPEDIENTE DA FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – V. 39, N. 2**

ISSN (impresso) n. 1516-4551

ISSN (eletrônico) n. 2447-8709

**Editor-chefe:** Prof. Dr. Rafael Lazzarotto Simioni.

**Secretária:** Natália Carvalho Campos Azevedo.

**Bibliotecária responsável:** Jaqueline de Faria Monteiro Martins.

**Editores associados:** Adrielle Marques Braidotti, Afonso Marques Padilha Junior, Bruno Grillo Faria Dias, Jéssica Pereira Arantes Konno Carrozza, Júlia Klehm Fermino, Kaique Ruan Rezende Santos, Larissa Faria de Souza, Lidiane Cintra de Oliveira Dias, Maíra Ribeiro de Rezende e Marcela Modesto Fermino.

**Conselho Editorial:**

Prof. Dr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP;

Prof. Dr. Andrea Panzarola – Libera Università Mediterranea "Jean Monnet" Bari – Itália;

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Angela Araújo da Silveira Espindola – UNISINOS;

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Cidália Maria da Mota Lopes – Coimbra Business School – ISCAC;

Prof. Dr. Diego Germán Mejía-Lemos – National University of Singapore – Singapura;

Prof. Dr. Fredie Didier Júnior – Universidade Federal da Bahia – UFBA;

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Jânia Maria Lopes Saldanha – UNISINOS;

Prof. Dr. João Carlos Relvão Caetano – Universidade Aberta – Portugal.

Prof. Dr. José Ignacio Martínez Estay – Universidad de los Andes – Chile;

Prof. Dr. José Lebre de Freitas – Universidade Nova de Lisboa – Portugal;

Prof. Dr. José Manuel Aroso Linhares – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Portugal;

Prof. Dr. Leonardo José Carneiro da Cunha – Universidade de Direito de Recife – UFPE;

Dr. Luiz Inácio Lucena Adams – Advocacia Geral da União;

Prof. Dr. Marcilio Toscano Franca Filho - UFPB;

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Paula Costa e Silva – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – Portugal;

Prof. Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho – UCB;

Prof. Dr. Rodrigo Andrés Perez Lisicic – Universidade do Atacama – Chile;

Prof. Dr. Rui Manuel Moura Ramos - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Portugal;

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Samyra Haydê e Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE;

**Pareceristas atuantes:**

Ana Carolina Fernandes Mascarenhas  
André Viana Custodio  
Angela Araújo da Silveira Espindola  
Anna Priscylla Lima Prado  
Candido Alberto Gomes  
Carlos Eduardo Montes Netto  
Carlos Sérgio Gurgel da Silva  
Carolina Ellwanger  
Cícero Krupp da Luz  
Claudio José Franzolin  
Claudio Ribeiro Lopes  
Daiane Moura de Aguiar  
Denise Tatiane Girardon Santos  
"Diogo de Almeida Viana dos Santos"  
Douglas Cesar Lucas  
Edson Vieira da Silva Filho  
Fábio Periandro de Almeida Hirsch  
Felipe Kern Moreira  
Fernanda Nunes Barbosa  
Fernando César Costa Xavier  
Gérson Pereira Filho  
Humberto Bersani  
Isabelle Dias Carneiro Santos  
João Martins Bertaso  
Kátia Patrício Benevides Campos  
Livio Perra  
Luã Nogueira Jung  
Luciana Fernandes Berlini  
Lucio Flavio Sunakozawa  
Luís Renato Vedovato  
Luiz Alberto David Araújo  
Marcelo Aparecido Phaiffer  
Marcelo Negri Soares  
Marcio Camargo Cunha Filho  
Marcos Venícius Henrique Lima  
Maria Cecilia de Almeida Monteiro Lemos  
Monica Teresa Costa Sousa  
Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho  
Pablo Jiménez Serrano  
Peter Panutto  
Rafael Costa Freiria  
Rafael Geraldo Magalhães Vezzosi  
Rafael Lazzarotto Simioni  
Raimundo Wilson Gama Raiol  
Renann Ferreira  
Renata Lima  
Ricardo Schneider Rodrigues  
Rildo Mourão Ferreira  
Samuel Mendonça  
Sandoval Alves da Silva  
Sthéfano Bruno Santos Divino  
Tharles Souza Silva  
Vanessa Sena  
Victor Hugo Tejerina-Velazquez  
Vinícius Parolin Wohnrath  
Walkiria Martinez Heinrich Ferrer  
Wiliander França Salomão  
Yuri Nathan da Costa Lannes

**Periodicidade:** O volume anual é composto de um número, com periodicidade semestral.

**Linha editorial:** Constitucionalismo e Democracia.

**Missão:** A Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas é um veículo de consolidação das linhas de pesquisas institucionais e tem por finalidade publicar trabalhos inéditos na área do Direito.

**Política de responsabilidade:** O corpo editorial da Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas não se responsabiliza pelas opiniões expressas nos artigos, sendo estes de responsabilidade de seus autores.

**Política de livre acesso:** Todo o material publicado na Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas é de acesso online e gratuito. A cessão de artigos à revista é igualmente

gratuita, não sendo cobradas, tampouco, taxas para a análise e publicação. A Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas obedece aos termos da licença *Creative Commons 3.0* (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/br/deed.pt>), atribuição não comercial e sem derivações, em consonância com a legislação autoral brasileira, Lei 9.610/98.

**Indexação:** Assembleia de Minas; Blook Beta; Diadorim; Latindex; Portal de Periódicos CAPES; Sumários.org; Periódicos de Minas; LivRe; Google Scholar; Miguilim.

**Correspondência:** Toda correspondência, incluindo artigos científicos a serem submetidos para avaliação, comentários aos editores, solicitação de cópias, sugestões, avisos e outras informações, deve ser feita através do site: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/index>, ou através do e-mail: [revista@fdsu.edu.br](mailto:revista@fdsu.edu.br), ou, ainda, através do endereço postal: Av. Dr. João Beraldo, 1075 - Centro - Pouso Alegre MG - CEP 37550-000.

**Normas para a submissão:** Disponíveis em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/about/submissions>.

**Faculdade de Direito do Sul de Minas:**

**Diretor:** Leonardo de Oliveira Rezende

**Fundador:** Evaristo Toledo

**Coordenador Financeiro:** Luiz Otávio de Oliveira Rezende

**Coordenador de Graduação:** Elias Kallás Filho

**Coordenador Científico e de Pós-Graduação:** Rafael Lazzarotto Simioni

ISSN 1516-4551  
e-ISSN 2447-8709

**REVISTA**  
da Faculdade de  
**DIREITO**  
do Sul de Minas

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Faculdade de Direito do Sul de Minas

Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas. Faculdade de Direito  
do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação em Direito –  
Pouso Alegre, MG, v. 39, n. 2 (jul./dez. 2023)

Semestral 2008

ISSN 1516-4551

Anual 1984-2007 – Resumo em Português e Inglês.

1. Direito – Periódicos. I Faculdade de Direito do Sul de Minas.  
Programa de Pós-Graduação e Mestrado em Direito.

CDD 340.05

## EDITORIAL

### O DIREITO À EDUCAÇÃO E SEUS DESDOBRAMENTOS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: ENTRE O DESMONTE E A EFETIVIDADE

*João Carlos Relvão Caetano*  
Universidade Aberta de Portugal

*Ana Elisa Spaolonzi Queiroz de Assis*  
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

*Jéssica Yume Nagasaki*  
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

O direito à educação como direito social se perfaz e atua em diversos níveis na sociedade, além de criar intersecções que contribuem e impulsionam a estrutura do Estado Democrático de Direito, de modo que a educação não deve se concretizar pela reprodução, mas encorajar a emancipação do ser humano, o qual permeia não apenas sua construção como indivíduo mas reflete as mudanças do processo constituinte, institucional, social, econômico, político e cultural em que aquele está envolvido, diretamente ou indiretamente (Freire, 2001;1967; 1966; Furtado, 2012).

A dimensão e estruturação do direito à educação se traduz em mecanismos e instrumentos que são institucionalizados e operados por meio de políticas públicas e ações que são correlatadas tanto do setor público como do privado, e que são capazes de auxiliar e estimular o processo democrático, se pensadas e elaboradas em um contexto que permeia uma comunicação em âmbito local, estadual, nacional e internacional. O direito à educação é pensado amplamente pelo art. 205 da Constituição Federal brasileira que define as potencialidades do ser humano e o seu desenvolvimento como condição para o exercício pleno da cidadania (Frey, 2022;Brasil, 1988).

Se partirmos da premissa apresentada por Carvalho (2002), na construção da cidadania os percalços e desafios são constantes, em especial por ser algo que não segue uma ordem cronológica capaz de fazer com que o cidadão se entenda como tal e exerça seus direitos no Estado Democrático de Direito brasileiro. Pelo contrário, no Brasil existe uma cidadania inconclusiva. Nesse cenário, a educação se torna um componente crucial para estabelecer a cidadania e, conseqüentemente, para traçar as bases de fortalecimento da democracia.

Apresentamos, de seguida, reflexões, indagações, análises e críticas que são respostas ao desafio lançados pelo Dossiê Temático “Educação: Direito Constitucional Indispensável às Democracias” organizado e coordenado pela Profa. Dra. Ana Elisa Spaolonzi Queiroz de Assis (FE/UNICAMP) e pelo Prof. Dr. João Carlos Relvão Caetano

(Universidade Aberta de Portugal), que resultaram na seleção de 32 artigos para publicação do v.39, n.1 (2023) da Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM).

O compilado de artigos traça problemáticas, cenários e contextos distintos que englobam alternativas e propostas para a efetividade do direito à educação no Brasil. Além disso, analisa-se a repercussão de decisões jurídicas nacionais e seus impactos e repensam-se maneiras de frear ou limitar seus desmontes. Analisam-se, ainda, perspectivas e modalidades de ensino e de formação jurídica e não jurídica no país e tenta-se compreender como as políticas públicas têm direcionado seus esforços para a efetividade de suas propostas. Tais temas são elaborados tanto em âmbito nacional como internacional, reforçando que o direito à educação é um direito fundamental para o Estado Democrático de Direito brasileiro e sua atenção e vigília devem se fazer presentes a todo tempo, espaço e contexto.

Para a presente proposta, a Educação é vista quer como um setor de intervenção social, quer como uma área de governação e como um direito individual, tendo sido pedidos contributos ao público interessado para a discussão da temática no contexto dos Estados Democráticos, de forma a articular perspectivas normativas e educacionais. Mais se almejava explorar as implicações do direito constitucional à educação na estruturação do sistema educativo (nos seus vários níveis) e na definição das políticas educativas. Dizia-se ainda que os trabalhos de pesquisa poderiam incidir sobre os diferentes níveis e modalidades de ensino, os diversos órgãos e agentes envolvidos, as atuações docentes e/ou discentes ou ainda sobre temáticas transversais referentes ao desenvolvimento social, gênero, etnia e raça, com vistas ao fortalecimento da Educação enquanto direito constitucional indispensável à democracia.

Destacamos, de seguida, o essencial dos artigos aprovados, repartidos pelos seguintes tópicos e ordem: desafios do ensino superior em contexto global e democrático; desafios do ensino jurídico em contexto global e democrático; educação, Estado de Direito Democrático e direitos fundamentais e humanos; direito à educação das pessoas com deficiência; direito e educação e minorias raciais; Constituição democrática e ensino religioso; educação e trabalho; educação e finanças públicas; políticas públicas e desenvolvimento social e humano.

Heitor Moreira de Oliveira e Paulo Cezar Dias, no artigo intitulado “**Educação digital: o estado da arte, os desafios e as perspectivas para o letramento universal da população brasileira**”, estudam o problema da relação entre a disponibilidade da tecnologia na sociedade e a capacitação das pessoas para o uso da tecnologia. O direito fundamental à internet é visto como um direito de acesso ao uso da internet, de onde decorrem vantagens individuais, desde que exista educação ou letramento digital das pessoas. Os autores consideram a questão muito relevante no contexto brasileiro.

Thierrí José Cruz Silva, Fran Espinoza e Anderson Silva Lima estudam a forma de dar cobertura legal adequada ao Ensino Remoto Emergencial (ERE) com o texto “**Ensino Remoto Emergencial, Legislação e Direito à Educação no Brasil**”. Partindo da verificação de que o ERE foi implementado com uma base legal insuficiente durante o

período da pandemia, mas que foi necessário devido ao contexto da pandemia. Buscam, mediante uma pesquisa qualitativa, determinar os pressupostos de uma regulamentação jurídica adequada, atendendo às vantagens do uso de novas metodologias e tecnologias educativas para os estudantes, com um uso eficiente dos recursos públicos.

Rodolfo de Carvalho Cabral e Loussia P. Musse Felix escrevem sobre **“Direito à educação superior: o papel do Estado na garantia da expansão da qualidade”**. Partindo da explanação da educação como direito, tanto na ordem jurídica brasileira como na ordem jurídica internacional, os autores analisam os fundamentos do direito à educação superior. É nesse contexto que estudam o processo de expansão da educação superior no Brasil e o papel dos movimentos sociais na transformação de um sistema universitário de elites em um sistema universitário de massas. Ainda neste contexto, os autores analisam a relevância da educação superior de qualidade para o desenvolvimento do país.

Renato Bernardi, Sandra França e Flaviane Schiebelbein, no artigo intitulado **“Por uma formação humanizada: o ensino jurídico na perspectiva sistêmica”**, refletem sobre a necessidade de se renovar a educação jurídica no Brasil, abandonando um ensino positivista, apoiado na descrição do direito posto mas apartado da vida tal qual ela é, por um ensino reflexivo que considere a realidade social. É nesse contexto que os autores defendem a adoção de uma perspectiva sistêmica visando a construção de um pensamento jurídico reflexivo e crítico capaz de compreender o mundo complexo em que vivemos.

Carolina Trevisan de Azevedo e Caio Gracco Pinheiro Dias são autores do artigo **“Projeto de modernização curricular da FDRP-USP: Novos passos para o ensino jurídico”**. Mediante um trabalho de revisão bibliográfica e de análise dos dados de um conjunto de formulários submetidos aos estudantes, fazem uma reflexão sobre os desafios e os processos de adaptação dos atores no âmbito processo de aprendizagem, assim como dos aspectos a alterar, mormente no que se refere à avaliação dos estudantes por métodos não tradicionais, cuja abordagem se dá em um eixo da disciplina “Laboratório” na respectiva IES, em que utilizam a metodologia ativa da sala de aula invertida

Alcivan Santos de Medeiros e Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira analisam a questão da **“Transversalidade curricular na atuação docente como forma de procura de uma educação jurídica democrática”**. Partindo da afirmação de princípio basilar de que a educação é um direito fundamental indispensável ao desenvolvimento das democracias contemporâneas, os autores propugnam pelo melhoramento do ensino jurídico mediante a referida transversalidade e a utilização de metodologias ativas em sala de aula, no contexto de uma educação jurídica crítica e interdisciplinar, visando dar aos estudantes as competências de que necessitam na contemporaneidade.

Maurício da Cunha Savino Filó, Márcia Andréa Schutz Lirio Piazza e Sandra Muriel Zadróski Zanette estudam o contributo de Vygotsky para o ensino da prática jurídica simulada, com o texto **“A Obra de Vygotsky e o Ensino Jurídico Superior na UNESCO”**. Esta pesquisa relaciona-se com a prática jurídica simulada feita no curso de Direito da

UNESC, onde os autores são professores e buscaram compreender a obra e aplicá-la na formação dos discentes, trazendo interlocuções atuais em sua aplicação.

O artigo de Andrei Domingos Fonseca, Jeovana Lima Gavilan, Beatriz Tavares Fernandes dos Santos e Maurício Gonçalves Saliba intitulado **“Do Local para o Global: Júris Simulados em Cursos de Direito como Dispositivo de Efetivação do Direito Constitucional à Educação”** incide sobre os júris simulados em cursos de Direito como dispositivo de efetivação do direito constitucional à educação. Os autores debruçam-se sobre uma experiência levada a cabo pelo “Centro Acadêmico Águia de Haia”, que representa os estudantes de graduação em Direito da Universidade Federal da Grande Dourados. O estudo reflete sobre a relevância dos julgamentos simulados como método de ensino interdisciplinar, assim como para a formação ética e crítica dos estudantes.

Ítalo Viegas da Silva, Maria da Conceição Alves Neta e Delmo Mattos da Silva analisam o ensino do Direito Constitucional no Estado do Maranhão por meio do texto **“Como os Juristas Maranhenses são Ensinados a Pensar? Uma Análise do Ensino em Direito Constitucional”**. A pergunta de partida consiste em saber como os juristas maranhenses são ensinados a pensar, tendo, para o efeito, analisado as matrizes curriculares das disciplinas de Direito dos cursos de graduação em Direito no município de São Luís, capital do Estado. Verifica-se uma significativa disparidade entre autores brancos (a larga maioria) e de outras etnias, o que evidencia a manutenção de narrativas historicamente hegemônicas.

Camila de Caprio Villanova e Samuel Mendonça apresentam uma **“Pesquisa empírica sobre o direito aplicável na educação jurídica de Campinas, São Paulo”** procurando saber que concepções de Direito Educacional têm os estudantes e os coordenadores dos cursos de Direito. Verificam que os diversos agentes, apesar de reconhecerem a importância da educação, apresentam lacunas de conhecimento, seja em relação à legislação em vigor ou à autonomia do Direito Educacional. Concluem os autores que esta é uma área que necessita ainda de muitas pesquisas.

Danieli Leite, Marinez Meneghello Passos e Renato Bernardi apresentam uma proposta visando a articulação do que chamam Direito na Literatura e Design Thinking aplicados no curso de Direito. O artigo intitula-se **“Educação jurídica humanizada: Design Thinking e literatura como abordagens no ensino jurídico”**, em que perspectivam a necessidade de dinamização das aulas e de promoção de um ensino humanizado mediante a criação de oficinas literárias e de outros meios que sustentem a ideia da educação como um direito social constitucional indispensável à democracia.

Luciano Rosa Vicente, Edilene Teixeira de Souza e Sandro Dezan escrevem o artigo **“A unimultiplicidade como remédio democrático para o excesso de medicalização na educação”**, cuja atenção recai no conceito referido de unimultiplicidade como expressão do respeito pelos direitos constitucionais à liberdade, saúde, educação, dignidade e, adicionalmente, à solidariedade, humanismo e democracia. Concluem os autores que só no respeito pelos referidos direitos constitucionais se criarão caminhos

saudáveis e democráticos de formação da população estudantil, sem necessidade, necessariamente traumática, do recurso a medicação.

Guilherme Perez Cabral e Amanda Sombrano Amaral, por meio do artigo **“Educação Básica para a Cidadania Global: Aproximações entre as Propostas da Unesco e a Produção Legislativa Estadual de São Paulo durante as ‘ocupações secundaristas”**”, estudam as repercussões e similaridades do documento da UNESCO visando o apoio à educação para a cidadania global e vários projetos de lei sobre a educação básica apresentados na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo no segundo semestre de 2015 e 2016. Trata-se de uma análise da questão da relação entre educação e democracia, mormente o comportamento dos estudantes na efetivação desses direitos. Além do comportamento dos estudantes, tem-se em conta a agenda internacional dos direitos humanos nesta matéria.

Larissa Oliveira Palagi Souza e Raquel Fabiana Lopes Sparemberge defendem a educação como medida mitigadora dos efeitos da era digital na democracia no artigo intitulado **“Educação: O Caminho mais Adequado para Manter a Democracia Diante da ‘Era Digital”**”. Fazendo uma análise crítica do uso da tecnologia na organização da sociedade contemporânea, com a produção de muita desinformação, as autoras entendem que o direito à educação passa por garantir a todos um ensino crítico e de qualidade.

Luiz Alberto Davi Araújo e Isabella Henriques analisam a decisão do Supremo Tribunal Federal brasileiro que garante a igualdade e não discriminação das pessoas com deficiência no sistema educacional público e privado, como corolário de uma efetiva inclusão das pessoas com deficiência na sociedade. O modelo de ensino é apresentado como exemplo no sistema político e social em que as pessoas com deficiência devem ser tratadas com respeito e igualdade. Os autores analisam a decisão do Supremo Tribunal Federal à luz do direito positivo e dos valores éticos e morais contemporâneos com o texto **“A Igualdade e a não Discriminação da Pessoa com Deficiência: Efeitos Vinculantes da Decisão Do Supremo Tribunal Federal no Direito À Educação”**.

Iara Pereira Ribeiro e Rebeca Costa Fabrício publicam o texto **“A efetividade do direito à educação inclusiva na educação superior”**, em que analisam, a partir de dados da SciELO-Brasil, o acesso das pessoas com deficiência aos cursos de graduação. A partir de uma amostra de 41 artigos científicos, as autoras concluem que o ingresso dos estudantes com deficiência no ensino superior é ainda muito baixo, revelando a fraqueza das políticas públicas de inclusão nesta área, com uma baixa efetividade do direito à educação.

Adélia Carneiro da Silva Rosado e Kátia Patrício Benevides Campos autores do texto **“Inclusão de Crianças com Autismo na Educação Infantil: Do Direito Constitucional à Realidade da Escola Pública”**. Refletem sobre a miragem da inclusão de crianças com autismo na educação infantil em escolas públicas brasileiras, apesar da proteção conferida pelo direito constitucional. Trata-se de um estudo sobre o direito à educação inclusiva e os obstáculos que se verificam na prática. A falta de proteção das crianças com autismo decorre, segundo as autoras, de disputas ideológicas e da falta de

formação dos profissionais, apesar de as professoras ouvidas no estudo apresentarem atitudes mais inclusivas.

Renann Ferreira e Eliane Pinto de Góes refletiram por meio do artigo **“Proteção social e garantia do direito à profissionalização do aprendiz com deficiência em tempos de pandemia: os desafios da vedação ao retrocesso social”**, sobre a relevância da aprendizagem profissional consagrada pela Lei 10.097 no quadro de uma política pública que aglutina o direito à educação, à qualificação e ao trabalho por jovens dos 14 aos 24 anos. Os autores abordam especificamente o caso dos jovens com deficiência, em particular durante o período de pandemia, e a necessidade de não haver um retrocesso nos níveis de proteção deste segmento da população.

Vivianne Rigoldi e Flávio Luís de Oliveira publicam o texto **“A Amplitude da Tutela Jurisdicional do Direito à Educação Especial das Pessoas com Deficiência”**, o qual discutem sobre a amplitude da tutela jurisdicional do direito à educação especial das pessoas com deficiência, na perspectiva da política pública de inclusão escolar. Os autores defendem que, mais do que a mera integração das pessoas com deficiência no sistema de ensino, é necessário oferecer programas de qualidade para todos, inclusive das pessoas com deficiência.

Ana Paula Lima Monteiro, Raimundo Wilson Gama Raiol e Hélio Luiz Fonseca Moreira analisam **“O Direito à Educação como uma Garantia Individual dos Sujeitos Surdos”**, numa perspectiva inclusiva. Estudam, para o efeito, as representações sociais de professores do ensino regular e especial acerca dos surdos, concluindo que, apesar dos méritos da legislação em vigor, as escolas não são ainda suficientemente inclusivas.

Fernanda da Silva Lima, Ana Karolina Matias Emydio, Fernanda Rocha Fabiano e Evaldo Lourenço de Lima analisam o Relatório Geral do PROUNI (Programa Universidade para Todos) referente ao ano de 2018 disponibilizado pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) no texto **“Ação Afirmativa: O Prouni como Acesso à Educação Superior para Jovens Negros”**. Procuram saber, especificamente, de que modo o PROUNI assegura o acesso e permanência de estudantes autodeclarados negros na UNESC e a igualdade racial.

Igor Davi da Silva Boaventura e Natalia Simões Bentes no texto **“Pacto Nacional sobre a Primeira Infância: Uma análise à luz do Objetivos do Desenvolvimento Sustentável número 4 e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o direito à educação”** discutem com base na análise de três sentenças de mérito da Corte e de uma opinião consultiva, verificam que a execução do Pacto Nacional sobre a Primeira Infância ficou aquém do exigido tanto pelas Nações Unidas como pela Corte Interamericana, sem prejuízo dos avanços na capacitação dos profissionais do sistema de justiça.

Edilson Salviano Filho e Fernanda Busanello Ferreira refletem no texto **“Trajetória Do Ensino Religioso No Brasil: Resquícios Do Estado Confessional No Estado Democrático”** sobre as condições em que o ensino religioso pode ser ministrado num Estado laico. Não sendo o Brasil um Estado com uma religião oficial, e estabelecendo

a Constituição a neutralidade do Estado em matéria religiosa, os autores contrariam a posição do Supremo Tribunal Federal que considerou de acordo com o texto constitucional o referido ensino religioso. Esta análise releva na medida em que é um contributo para a disputa que existe em vários Estados democráticos sobre a conciliação entre a laicidade do Estado e a liberdade de religião, num contexto de neutralidade do Estado.

Bruna Suely Nascimento Santos, Joedson de Souza Delgado e Gabrielle Jacob Kölling escrevem sobre **“O Argumento de Inclusão Regional como Política de Interiorização da Educação Superior no Brasil”**. Entendem as políticas públicas de acesso às universidades como fator de promoção do desenvolvimento regional e local. Para o efeito, desenvolvem o argumento da inclusão regional como política de interiorização da educação superior no Brasil visando a qualificação de profissionais e o desenvolvimento social, econômico, urbanístico e cultural dessas regiões. Os autores apresentam dados que mostram o efeito positivo das políticas públicas de acesso.

Vitória Mounhos Coelho, Edinilson Donisete Machado e Marcos César Botelho escrevem sobre **“A educação domiciliar como forma legítima de exercer o Direito na democracia”**. Partindo da afirmação de que o direito à educação é essencial para a consolidação do Estado de Direito Democrático, os autores verificam que o programa constitucional tem falhado em termos de implementação, pelo que levantam a possibilidade da educação domiciliar como forma complementar de afirmação do referido direito mediante a aprendizagem individual. Acontece que a situação não está ainda regulada pela lei, pelo que os autores tentam fundamentá-la juridicamente.

Eric Eduardo Palma González escreve sobre **“Las Profesoras Y Profesores en El Proyecto Chileno de Nueva Constitucion”**. Trata-se especificamente da análise do que o projeto dispõe no que se refere aos professores das escolas e universidades. O autor analisa os aspectos sociopolíticos e econômicos, com as respostas insuficientes dadas tanto pela ditadura como pela Constituição democrática em vigor, procurando fundar o direito à educação no marco internacional, mormente dos direitos humanos, e no labor dos juristas chilenos democratas.

Luis Renato Vedovato, Maria Cristina Kunzi dos Santos Benassi e Vanessa Marie Lima de Sena escrevem sobre **“A Importância da Educação em Tempos de Processos Eleitorais e Fake News”**. Trata-se de um estudo que, socorrendo-se de fontes de diferente natureza, procura compreender e encontrar respostas para um tempo em que circulam no meio virtual muitas informações falsas com impacto nos processos eleitorais democráticos. Os autores analisam o papel da Justiça Eleitoral no combate as fake News, mas também consideram à educação como um eixo primordial ao ser uma ferramenta importante para que o individuo tenha um pensamento crítico, autônomo e independente.

Thais Helena Alves da Rossa e Lawrence Estivalet de Mello analisam o caso difícil da contratação precária no ensino superior brasileiro. O artigo intitula-se **“Contratos espoliativos na educação pública: o caso dos professores temporários do Paraná”**, incidindo a pesquisa sobre contratos híbridos que os autores consideram ilegais, ainda

que adotados pela Administração Pública e validados pelo Poder Judiciário, mormente pelo Supremo Tribunal Federal. Os autores dão atenção às peculiaridades do processo de formação contratual, assim como a outras formas de pressão sobre os docentes, defendendo a necessidade de combate a essas situações.

Heloísa Borella Zamboim e Vinícius Gomes Casalino analisam a relação entre direito à educação, orçamento e políticas públicas em governos progressistas e conservadores brasileiros no período entre 2010-2019 no texto “**Direito à Educação, Orçamento e Políticas Públicas: Uma Análise das Políticas Educacionais Instituídas pelo Governo Federal (2010-2019)**”. Com base num estudo bibliográfico, na recolha de dados orçamentários e na análise das políticas públicas dos governos brasileiros no período em apreço, os autores chegam à conclusão de que os governos progressistas gastam mais em educação do que os governos conservadores, visando o apoio às pessoas socialmente vulneráveis. Em suma, embora o direito à educação seja um direito constitucional vinculante dos poderes públicos, leva a políticas públicas diferentes, conforme a orientação ideológica dos governos.

Almir Megali Neto e Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira refletem no texto “**Ensino Público Superior: Política Pública ou Direito Fundamental?**” sobre a natureza do comando constitucional que estabelece o direito à educação como direito universal. Em causa está saber se podem ser cobradas taxas aos estudantes que têm capacidade de pagamento, conforme estabelecido na Proposta de Emenda à Constituição n.º 206/2029, cuja constitucionalidade foi suscitada pelo Deputado Federal Kim Kataguiri. É uma reflexão sobre a natureza e força do direito à educação como direito fundamental e o peso das políticas públicas na conformação da Constituição.

Elisângela Inês Oliveira Silva de Rezende, Marciano Seabra de Godoi, Nicolle Zanato Moreira Monteleoni Di Francia e Jéssica Maria Ferraz dos Santos estudam no artigo “**ICMS-Educação Criado pela Emenda Constitucional 108/2020: Resistência da Maioria dos Estados para sua Efetiva Implementação**” a sistemática de rateio por critérios educacionais criada pela Emenda Constitucional 108/2020, que regulou o Fundeb, obrigando os Estados a ratear no mínimo 10% dos recursos do ICMS segundo critérios de governança educacional, visando a melhoria da aprendizagem e o aumento da equidade do sistema. Faz-se uma análise de quais os Estados que tomaram medidas legislativas de cumprimento da Emenda, assim como de quais os motivos e consequências da sua não adoção.

Emerson Ademir Borges de Oliveira, Julia Macedo Nogueira Nobre e Guilherme Aparecido da Rocha são autores de “**O impacto do Estado do bem-estar social e do Estado mínimo no sistema educacional brasileiro**”, defendendo o argumento de que no Brasil ocorreu a transição de um Estado de bem-estar para um Estado mínimo, com desinvestimento na educação e, desse modo, com implicações sociais severas. Para além de fazerem a distinção entre os dois tipos de Estado em matéria de políticas públicas, fazem a defesa do Estado Social de Direito como promotor da igualdade e cidadania plenas de todos.

Esperamos que o leitor tenha o mesmo proveito que nós próprios tivemos na leitura dos artigos, que provocam um são e necessário debate acadêmico sobre temas atuais e relevantes. Vivemos numa era de direitos, mas que também é de deveres, e que compromete a muitos, desde logo os poderes públicos que têm especiais responsabilidades perante o povo. A circunstância de o povo poder ter acesso ao ensino superior, de acordo com muitas constituições democráticas, independentemente das condições de partida de cada pessoa, é ela mesma uma novidade que aponta para a necessidade de novos avanços democráticos.

Se há conclusão importante que se pode retirar do caminho feito até agora nos Estados democráticos é que a educação para todos realmente conta para o desenvolvimento das sociedades e a emancipação individual. Apesar dos progressos alcançados nas últimas décadas, não só há muito ainda para fazer, como os retrocessos são possíveis, pelo que é importante perceber o sentido e alcance do direito constitucional à educação em contexto democrático.

Boa Leitura!

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

FURTADO, Celso. *Ensaio sobre Cultura e o Ministério da Cultura*. 1º ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia: Saberes Necessários à Prática Educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1966.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 17º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREIRE, Paulo. *Política e Educação: ensaios*. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FREY, K. POLÍTICAS PÚBLICAS:: UM DEBATE CONCEITUAL E REFLEXÕES REFERENTES À PRÁTICA DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. *Planejamento e Políticas Públicas*, [S. l.], n. 21, 2022. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89). Acesso em: 25 ago. 2023.

## SUMÁRIO / CONTENTS

<b>Editorial .....</b>	<b>III</b>
<b>A amplitude da tutela jurisdicional do direito à educação especial das pessoas com deficiência.....</b>	<b>1</b>
<i>The scope of jurisdictional protection of the right to special education of persons with disabilities</i> Vivianne Rigoldi • Flávio Luís de Oliveira	
<b>A educação domiciliar como forma legítima de exercer o direito na democracia.....</b>	<b>21</b>
<i>Home education as a legitimate way to exercise the right in democracy</i> Vitória Moinhos Coelho • Edinilson Donisete Machado • Flávio Marcos César Botelho	
<b>A efetividade do direito à educação inclusiva na educação superior.....</b>	<b>39</b>
<i>The effectiveness of the right to inclusive education in higher education</i> Iara Pereira Ribeiro • Rebeca Costa Fabrício	
<b>A igualdade e a não discriminação da pessoa com deficiência: efeitos vinculantes da decisão do Supremo Tribunal Federal no direito à educação.....</b>	<b>55</b>
<i>Equality and non-discrimination of people with disabilities: binding effects of the decision of the supreme federal court on the right to education</i> Luiz Alberto David Araújo • Isabella Henriques	
<b>A importância da educação em tempos de processo eleitoral e fake news.....</b>	<b>72</b>
<i>The importance of education in times of electoral process and fake news</i> Luis Renato Vedovato • Maria Cristina Kunze do Santos Benassi • Vanessa Marie Lima de Sena	
<b>A obra de Vygotsky e o ensino jurídico superior na UNESCO.....</b>	<b>95</b>
<i>Vygotsky's work and higher legal education at UNESCO</i> Maurício da Cunha Savino Filó • Márcia Andréia Schutz Lirio Piazza • Sandra Muriel Zadróski Zanette	
<b>A unimultiplicidade como remédio democrático para o excesso de medicalização na educação.....</b>	<b>110</b>
<i>La unimultiplicidad como medicina democrática al exceso de medicalización en la educación</i> Sandro Dezan • Luciano Rosa Vicente • Edilene Teixeira de Souza	
<b>Ação afirmativa: o PROUNI como acesso à educação superior para jovens negros...</b>	<b>133</b>
<i>Affirmative action: PROUNI as access to higher education for young black people</i> Fernanda Rocha Fabiano • Fernanda da Silva Lima • Evaldo Lourenço de Lima • Ana Karolina Matias Emydio	

<b>Como os juristas maranhenses são ensinados a pensar? Uma análise do ensino em direito constitucional.....</b>	<b>152</b>
<i>How are maranhense jurists taught to think? Analysis from the teaching in constitutional law</i> Ítalo Viegas da Silva • Maria da Conceição Alves Neta • Delmo Mattos da Silva	
<b>Contratos espoliativos na educação pública: o caso dos professores temporários do Paraná.....</b>	<b>170</b>
<i>Spolitive contracts in public education: the case of temporary teachers in Paraná</i> Thais Helena Alves Rossa • Lawrence Estivalet de Mello	
<b>Direito à educação superior: o papel do estado na garantia da expansão com qualidade.....</b>	<b>193</b>
<i>The right to higher education: the role of the state in the expansion with quality</i> Rodolfo de Carvalho Cabral • Loussia P. Musse Felix	
<b>Direito à educação, orçamento e políticas públicas: uma análise das políticas educacionais instituídas pelo Governo Federal (2010-2019).....</b>	<b>219</b>
<i>Right to education, budget and public policies: an analysis of educational policies instituted by the federal government (2010-2019)</i> Heloisa Borella Zamboim • Vinícius Gomes Casalino	
<b>Do local para o global: júris simulados em cursos de direito como dispositivo de efetivação do direito constitucional à educação.....</b>	<b>241</b>
<i>From the local to the global: simulated juries in law courses as a device for the effectiveness of the constitutional right to education</i> Andrei Domingos Fonseca • Jeovana Lima Gavilan • Beatriz Tavares Fernandes dos Santos • Maurício Gonçalves Saliba	
<b>Educação básica e democracia: o protagonismo municipal e os contratos de gestão com organizações sociais.....</b>	<b>266</b>
<i>Basic education and democracy: municipal protagonism and management agreements with social organizations</i> Giovani da Silva Corralo • Fernando Blum	
<b>Educação básica para a cidadania global: aproximações entre as propostas da UNESCO e a produção legislativa estadual de São Paulo durante as “ocupações secundaristas”.....</b>	<b>290</b>
<i>Basic education for global citizenship: similarities between UNESCO's proposals and bills presented in São Paulo state during the “school occupations”</i> Guilherme Perez Cabral • Amanda Sambrano Amaral	
<b>Educação digital: o estado da arte, os desafios e as perspectivas para o letramento universal da população brasileira.....</b>	<b>311</b>
<i>Digital education: the state of the art, the challenges and the perspectives for universal literacy of the brazilian population</i> Heitor Moreira de Oliveira • Paulo Cezar Dias	

<b>Educação jurídica humanizada: <i>design thinking</i> e literatura como abordagens inovadoras no ensino jurídico.....</b>	<b>336</b>
<i>Humanized legal education: design thinking and literature as innovative approaches in legal education</i>	
Danieli Leite • Marinez Meneghello Passos • Renato Bernardi	
<b>Educação: o caminho mais adequado para manter a democracia diante da “era digital” .....</b>	<b>354</b>
<i>Education: the most suitable way to keep democracy against the “digital age”</i>	
Larissa Oliveira Palagi de Souza • Raquel Fabiana Lopes Sparemberge	
<b>Ensino público superior: política pública ou direito fundamental?.....</b>	<b>375</b>
<i>Higher public education: policy or fundamental right?</i>	
Almir Megali Neto • Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira	
<b>Ensino remoto emergencial, legislação e direito à educação no Brasil.....</b>	<b>394</b>
<i>Emergency remote teaching, legislation and the right to education in Brazil</i>	
Fran Espinoza • Thyerrí José Cruz Silva • Anderson Silva Lima	
<b>ICMS-educação criado pela emenda constitucional 108/2020: resistência da maioria dos estados para sua efetiva implementação.....</b>	<b>419</b>
<i>Education-ICMS created by constitutional amendment 108/2020: resistance from the majority of states to its effective implementation</i>	
Elisângela Inês Oliveira Silva de Rezende • Marciano Seabra de Godoi • Nicolle Zanato Moreira Monteleoni Di Francia • Jéssica Maria Ferraz dos Santos	
<b>Inclusão de crianças com autismo na educação infantil: do direito constitucional à realidade da escola pública.....</b>	<b>445</b>
<i>Inclusión del niños com autismo en la educación infantil: del derecho constitucional a la realidad de la escuela pública</i>	
Adélia Carneiro da Silva Rosado • Kátia Patrício Benevides Campos	
<b><i>Las profesoras y profesores en el proyecto chileno de nueva constitucion.....</i></b>	<b>464</b>
<i>Os professores do projeto chileno da nova constituição</i>	
Almir Megali Neto • Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira	
<b>O argumento de inclusão regional como política de interiorização da educação superior no Brasil.....</b>	<b>482</b>
<i>The argument of regional inclusion as a policy for interiorization of higher education in Brazil</i>	
Gabrielle Jacobi Kölling • Joedson de Souza Delgado • Bruna Suely Nascimento Santos	
<b>O direito à educação como uma garantia individual dos sujeitos surdos.....</b>	<b>497</b>
<i>The right to education as an individual guarantee of deaf subjects</i>	
Hélio Luiz Fonseca Moreira • Raimundo Wilson Gama Raiol • Ana Paula Lima Monteiro	

<b>O impacto do Estado do Bem-Estar Social e do estado mínimo no sistema educacional brasileiro.....</b>	<b>523</b>
<i>The welfare state and the minimum state impact on the brazilian educational system</i>	
Emerson Ademir Borges de Oliveira • Julia Macedo Nogueira Nobre • Guilherme Aparecido da Rocha	
<b>Pacto nacional pela primeira infância: uma análise à luz dos objetivos do desenvolvimento sustentável número 4 e da jurisprudência da corte interamericana sobre direito à educação.....</b>	<b>541</b>
<i>National pact for early children: an analysis in the light of the goals of sustainable development number 4 and the jurisprudence of the inter-american court on the right to education</i>	
Igor Davi da Silva Boaventura • Natalia Mascarenhas Simões Bentes	
<b>Pesquisa empírica sobre o direito educacional na educação jurídica de Campinas, São Paulo.....</b>	<b>567</b>
<i>Empirical research on educational law in legal education of Campinas, São Paulo</i>	
Camila de Caprio Villanova • Samuel Mendonça	
<b>Por uma formação humanizada: o ensino jurídico na perspectiva sistêmica.....</b>	<b>586</b>
<i>For a humanized formation: legal education from systemic perspective</i>	
Renato Bernardi • Sandra Gonçalves Daldegan França • Flaviane Schiebelbein	
<b>Projeto de modernização curricular da FDRP-USP: novos passos para o ensino jurídico.....</b>	<b>608</b>
<i>Proyecto de modernización curricular de la fdrp-usp: nuevos pasos para la educación jurídica</i>	
Caio Gracco Pinheiro Dias • Carolina Trevisan de Azevedo	
<b>Proteção social e garantia do direito à profissionalização do aprendiz com deficiência em tempos de pandemia: os desafios da vedação ao retrocesso social.....</b>	<b>628</b>
<i>Social protection and ensuring direct access to the professionalization of apprentices with disabilities in times of pandemic: the challenges of ending the social recession</i>	
Eliane Pinto de Goes • Renann Ferreira	
<b><i>Teoría crítica del derecho: la educación y el método de deconstrucción.....</i></b>	<b>645</b>
<i>Critical theory of law: the education and the method of deconstruction</i>	
Maurides Macêdo • Antonio Carrillo Avelar • Jéssica Painkow Rosa Cavalcante	
<b>Trajectoria do ensino religioso no brasil: resquícios do estado confessional no estado democrático.....</b>	<b>667</b>
<i>Trajectory of religious instruction in brazil: remnants of confessional state in democratic state</i>	
Edilson Salviano Filho • Fernanda Busanello Ferreira	

<b>Transversalidade curricular e atuação docente: em busca de uma educação jurídica democrática.....</b>	<b>690</b>
<i>Curricular transversality and teaching performance: in search of a democratic legal education</i>	
Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira • Alcivan Santos de Medeiros	

## A AMPLITUDE DA TUTELA JURISDICIONAL DO DIREITO À EDUCAÇÃO ESPECIAL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

## THE SCOPE OF JURISDICTIONAL PROTECTION OF THE RIGHT TO SPECIAL EDUCATION OF PERSONS WITH DISABILITIES

Vivianne Rigoldi-  
Flávio Luís de Oliveira\*

### RESUMO

O estudo do direito à educação das pessoas com deficiência, na perspectiva da política pública de inclusão escolar, desenvolve-se com o objetivo de analisar os aspectos jurídicos formais e materiais da educação especial e inclusiva, considerando que a participação e aprendizagem dependem, sobretudo, de um sistema educacional de qualidade, não sobrepujado pelo paradigma da mera integração escolar. Por meio do método dedutivo de abordagem científica e a utilização do procedimento metodológico de pesquisa bibliográfica, destaca-se a ausência de adequações materiais no âmbito das escolas inclusivas, imprescindíveis para concretização do direito à educação especial de qualidade. Desta feita, diante do fracasso das políticas públicas, o processo deve efetivar a tutela jurisdicional específica ou assegurar a obtenção do resultado prático equivalente.

Palavras-chave: educação especial; grupos vulneráveis; proteção e efetivação de direitos; políticas públicas; tutela jurisdicional.

### ABSTRACT

The study of right to education of persons with disabilities, under the view of the public policy school inclusion, is developed in order to examine the formal and material legal aspects of special and inclusive education, considering that the participation and learning depend, above all, on a quality educational system, not overwhelmed by the paradigm of the mere school integration. Through the deductive method of scientific approach and the use of the methodological procedure of bibliographic research, it is verified the material adaptations within the scope of inclusive schools stands out, essential for the realization of the right to quality special education. This time, the failure of public policies, the process must effect the specific jurisdictional protection or ensure the achievement of the equivalent practical result.

Key-words: special education; vulnerable groups; protection and enforcement of rights; public policy; jurisdictional protection.

\*Doutora em Direito na área de concentração Sistema Constitucional de Garantia de Direitos pela Instituição Toledo de Ensino - ITE/SP. Mestra em Teoria do Direito e do Estado pelo Centro Universitário Eurípides de Marília-UNIVEM/SP. Mestra em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"-UNESP. Docente do Curso de Graduação e do Mestrado em Direito na área de concentração Direito e Estado na Era Digital, no Centro Universitário Eurípides de Marília-UNIVEM/SP. Lattes ID: [0993320167105105](#). Orcid ID: [0000-0002-7257-3460](#) E-mail: [rigoldi@univem.edu.br](mailto:rigoldi@univem.edu.br)

\*\*Doutor (2001) e Mestre (1999) em Direito pela Universidade Federal do Paraná - UFPR/PR. Coordenou o Curso de Graduação e o Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito do Centro Universitário de Bauru/SP, mantido pela Instituição Toledo de Ensino - ITE/SP. Membro do Instituto Ibero-americano de Direito Processual. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual. Membro do Centro de Estudos Avançados de Processo. Lattes ID: [8151600822146406](#). Orcid ID: [0000-0003-4880-6794](#) E-mail: [flavioluis@terra.com.br](mailto:flavioluis@terra.com.br)

## INTRODUÇÃO

No campo dos direitos das pessoas com deficiência, além dos instrumentos gerais de proteção dos direitos humanos, outros instrumentos especiais foram positivados por tratados e convenções internacionais com o objetivo de obstaculizar recorrentes ofensas, servindo, inclusive, de baliza para as determinações internas dos Estados, editadas posteriormente aos dispositivos aprovados pelo sistema internacional de proteção dos direitos humanos.

Merece destaque a Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência aprovada pela Organização das Nações Unidas em 2006, assinada sem restrições pelo Brasil na sede da Organização das Nações Unidas em 2007, ratificada pelo Congresso Nacional em 2008 e, em 2009 promulgada, promovendo sua incorporação ao sistema jurídico nacional, com *status* de norma constitucional, assumindo o compromisso de construção de políticas públicas internas visando dar cumprimento aos direitos positivados por meio da Convenção, obrigando a uma leitura vertical de toda a legislação nacional disposta sobre a matéria.

O tema justifica-se a partir da construção dos direitos humanos e do conceito de dignidade humana que fundamenta a participação social dos sujeitos de direitos, com o reconhecimento de suas diferenças e proteção à efetivação dos direitos dispostos constitucionalmente, uma vez que é do real desenvolvimento das habilidades e das competências das pessoas com deficiência que depende a verdadeira inclusão social pela concretização de seus direitos fundamentais. Assente o momento em que a igualdade formal abre espaço à defesa de todos os estudantes, com deficiência e sem deficiência, dividirem a mesma sala de aula, aprendendo e participando da vida escolar, ausente qualquer forma de discriminação educacional que favoreça a exclusão social.

Portanto, com o objetivo de aferir a disponibilidade real dos instrumentos formais e materiais imprescindíveis à realização da educação especial e apontar procedimentos adequados à tutela jurisdicional eficaz dos direitos dos estudantes com deficiência, o presente artigo indaga acerca dos mecanismos de efetivação integral das políticas públicas de educação especial e inclusiva das pessoas com deficiência, revelando a existência de uma linha tênue entre a adequação humana e material das escolas comuns para receber alunos em atendimento educacional especializado e a garantia de acessibilidade física e intelectual imprescindíveis para o pleno exercício da cidadania.

Após o estudo investigativo e descritivo do tema, a pesquisa se desenvolve por meio do método dedutivo de abordagem científica, a partir de um raciocínio descendente de análise do geral para o particular e, ao final, evidencia, também, que a educação especial e inclusiva não se limita a mensurar o produto final da ação governamental, mas, sobretudo, tem o condão de garantir a concretização das premissas constitucionais que serviram de fundamento à referida política, quais sejam, a efetiva inclusão social pela garantia de atendimento educacional especializado de qualidade.

Os tempos atuais desafiam encontrar um caminho que celebre o direito de pertencer, há tanto tempo alijado do patrimônio humano das pessoas com deficiência e, que garanta a mudança das estruturas comuns dos sistemas sociais com a finalidade

precípua de incluir, em todos os aspectos da vida cotidiana, as pessoas impedidas de participação plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições.

### Aspectos formais do direito à educação especial e inclusiva

A concepção de direitos humanos pautada na proteção da dignidade humana marca a trajetória de positivação ocidental de tais direitos fundados, especialmente, no entendimento kantiano de uma dignidade afeta ao status moral intrínseco à própria natureza humana.<sup>1</sup> Sob esta ótica é que a dignidade migra para o Direito, positivada em diversas constituições de Estado e em tratados internacionais, como fundamento jurídico-normativo dos direitos fundamentais, dentre eles os direitos das pessoas com deficiência.

Na concepção kantiana, é inadmissível a quantificação da dignidade humana e no mesmo sentido, a possibilidade de se arrolar seres humanos em diferentes graus de dignidade, uma vez que constitui um valor inerente atribuído a cada pessoa, não sendo maior ou menor em cada um, mas exatamente igual em face da sua igual humanidade.

Logo, todo indivíduo dever ser tratado com igual respeito pelos seus semelhantes, pois, no contexto de realização da dignidade humana, a igualdade exerce papel fundamental de integralização da justiça social. Noutras palavras, a igualdade deve acompanhar a sociedade de tal modo que seus indivíduos sejam considerados o mais igual e o mais livre possível do que em qualquer outra forma de coexistência humana.

Com efeito, a análise do reconhecimento dos direitos humanos tem mostrado uma crescente promoção da dignidade humana pelo fortalecimento dos direitos fundamentais, colocando o ser humano no centro da discussão e firmando-se que não basta proteger os indivíduos, deve-se especialmente concretizar seus direitos.

Segundo o professor Antônio Augusto Cançado Trindade, todo o ciclo das Conferências Mundiais das Nações Unidas do final do século XX procedeu a uma reavaliação global de muitos conceitos à luz da consideração de temas que afetam a comunidade como um todo e, sem dúvida, o denominador comum tem sido a atenção especial às condições de vida humana (particularmente dos grupos vulneráveis, com necessidade específica de proteção).<sup>2</sup>

Nesse contexto, em 13 de dezembro de 2006, na 61ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), foi aprovada a Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que nasceu como resultado da mobilização de diversas organizações civis de direitos e proteção das pessoas com deficiência e ativistas de direitos humanos após discussão e avaliação de diferentes propostas pelo comitê *ad hoc* criado em 2001 para elaboração do referido texto.

Por meio do artigo 1º da Convenção, as Nações Unidas reconhecem os direitos das pessoas com deficiência e as identificam como aquelas que têm impedimentos de longo

<sup>1</sup> KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Tradução de Paulo Quintela. Porto: Porto Editora, 1995, p.66.

<sup>2</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A Humanização do Direito Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 111.

prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.<sup>3</sup> Nesse sentido, trata o termo deficiência como um conceito que resulta da interação entre pessoas com deficiência e das barreiras atitudinais e ambientais que impedem sua plena e efetiva participação na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.<sup>4</sup>

Por esta razão, ressalta a importância dos instrumentos globais de proteção, promoção, formulação e avaliação de políticas, planos, programas e ações em níveis nacional, regional e internacional para possibilitar maior igualdade de oportunidades.

Ademais, a fim de garantir o instrumental necessário à realização dos objetivos da lei e dos deveres dos Estados Partes, a Convenção estabelece a obrigatoriedade de medidas apropriadas de facilitação do aprendizado, como por exemplo, formas de comunicação alternativa, da língua de sinais, para a educação de pessoas cegas e/ou surdas, a contratação de professores qualificados e habilitados, inclusive professores com deficiência e a provisão de adaptações razoáveis.<sup>5</sup>

Sendo assim, Convenção reconhece a importância da acessibilidade aos meios físico, social, econômico e cultural, à saúde, à educação e à informação e comunicação, para possibilitar às pessoas com deficiência o pleno gozo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais.

Formalmente, não se admite falar em acesso à educação fora de um sistema educacional inclusivo em todos os níveis e neste sentido, o texto da Convenção trata a educação especial devida às pessoas com deficiência por meio da expressão educação inclusiva. Pretende, diante dos princípios gerais já consagrados, adotar o paradigma da total inclusão educacional pela soma da agregação ao ambiente comum educacional e à completa instrumentalização dos mecanismos de apoio na infraestrutura escolar.

O jurista Antonio Augusto Cançado Trindade ministra com profunda clareza, no Voto Consultivo nº 17 de 2002, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que:

*La cristalización de la personalidad jurídica internacional del ser humano constituye, en mi entender, el legado más precioso de la ciencia jurídica del siglo XX, que requiere mayor atención por parte de la doctrina jurídica contemporánea. En este particular, el Derecho Internacional experimenta hoy, al inicio del siglo XXI,*

<sup>3</sup> ONU. Organização das Nações Unidas. Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. In: *Tratados em Direitos Humanos*. Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos. Coleção Ministério Público Federal Internacional. 2 vol. Brasília/DF: MPF-PGR. Disponível em: <<http://www.pgr.mpf.mp.br>>. Acesso em: 01 abr. 2022.

<sup>4</sup> No mesmo sentido, do modelo biopsicossocial de deficiência, o artigo 2º *caput* da Lei Brasileira de Inclusão: “Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas” (BRASIL. Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015. Estabelece a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). 2015. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

<sup>5</sup> Firme-se o entendimento de que as adaptações razoáveis expressas como ações afirmativas recomendáveis, devem ser revestidas da exigência do maior esforço possível na sua concretização e, uma vez solicitadas justificadamente, devem se tornar obrigatórias, sob pena da espera por conscientização social tornar-se um obstáculo à sua realização.

*de cierto modo un retorno a los Orígenes, en el sentido que fue originalmente concebido como verdadero jus gentium, el derecho de gentes.*<sup>6</sup>

Leciona Canotilho que o novo sistema internacional pressupõe a “abertura da constituição que deixa de ter a pretensão de fornecer um esquema regulativo exclusivo e totalizante assente em um poder estatal soberano para aceitar os quadros ordenadores da comunidade internacional”.<sup>7</sup>

Por sua vez, o Brasil assina, na sede da Organização das Nações Unidas, em 30 de março de 2007, sem restrições, a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência da ONU e seu Protocolo Facultativo, que posteriormente é ratificada pelo Congresso Nacional Brasileiro por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008 e promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, ocorrendo sua incorporação definitiva ao ordenamento constitucional brasileiro, por procedimento diferenciado e mais rígido para a aprovação de tratados internacionais de direitos humanos, consolidando o reconhecimento de equiparação dos referidos dispositivos à hierarquia das emendas constitucionais.

Partindo da doutrina de Canotilho, segundo a qual a “alteração frequente das leis (de normas jurídicas) pode perturbar a confiança das pessoas, sobretudo quando as mudanças implicam efeitos negativos na esfera jurídica dessas pessoas”<sup>8</sup>, cumpre asseverar que, uma vez os tratados internacionais de direitos humanos venham a adquirir força de norma constitucional, o legislador infraconstitucional passa a estar vinculado com o sentido da norma a ser posteriormente editada, pois terá necessariamente que observar a supremacia das normas constitucionais em relação às infraconstitucionais.

Coerentemente, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), Lei nº 13.146/15, em consonância com a Convenção da ONU, insculpe em seus dispositivos que a deficiência deixa de ser um atributo da pessoa e passa a ser resultado da falta de acessibilidade (em sentido amplo: agregação e instrumentalização de mecanismos) que a sociedade e o Estado oferecem a cada um, de sorte que a deficiência seja resultado do meio, não inerente às pessoas.<sup>9</sup> Firma-se, o delineamento do respeito à diversidade e do atendimento especializado às pessoas às quais a Constituição Federal brasileira garante o direito de serem tratadas de forma desigual em razão de suas especificidades.

Assim, o direito à educação especial é um direito constitucional voltado aos grupos sociais em condições de desigualdade em razão de deficiências vulnerabilizantes e deve ser considerado como aquele do qual depende a concretização de outros direitos

<sup>6</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: esencia y trascendencia – votos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1991-2006*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana – Editorial Porrúa, 2007, p. 31.

<sup>7</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. 16ª reimpr. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 369.

<sup>8</sup> CANOTILHO, 2003, p. 259. Além disso, direitos humanos positivados e implementados não podem ser suprimidos pelos Poderes Públicos, pelo Poder Constituinte (Princípio da Proibição ao Retrocesso), nem mesmo pela ONU, seja por novas regras constitucionais, convenções internacionais ou quaisquer outros meios, ainda que idôneos para outros fins.

<sup>9</sup> BRASIL. *Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015*. Estabelece a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). 2015. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

fundamentais, o exercício da cidadania em suas diversas acepções, posto que, corresponde à forma de aprimoramento intelectual que prepara o indivíduo para a plena interação no seio de uma vida familiar e social, sendo, direito de todos e, em âmbito geral, dever do Estado e da família assegurar este direito.

### Aspectos materiais do direito à educação especial e inclusiva no Brasil

Com o objetivo de criar critérios legais de identificação dos sujeitos de direitos, a LBI, no § 1º de seu art. 2º, determinou que a avaliação biopsicossocial da deficiência, quando necessária, será realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar que identificará: os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo; os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais; a limitação no desempenho de atividades e a restrição de participação na vida social. Nota-se uma mudança paradigmática no conceito de deficiência, no sentido de que a inicial compreensão médica de deficiência passa a ser analisada em conjunto com o aspecto social no qual as pessoas são vistas a partir do meio em que vivem e não somente de seus corpos.

De fato, o ordenamento jurídico nacional e internacional, desde a Convenção da ONU em 2006, tem apontado para a abertura da definição de deficiência ao considerar que, o que define a pessoa com deficiência não representa uma característica física ou intelectual, mas a dificuldade de se relacionar, de estar incluído socialmente e em exercício de todos os seus direitos. Infere-se que a deficiência está vinculada a diferentes graus de impedimento que, por sua vez, estão atrelados a fatores que, no caso concreto, podem representar facilitadores ou barreiras na participação social.<sup>10</sup>

Logo, em todos os aspectos do debate a respeito dos direitos das pessoas com deficiência, a exclusão social representa um verdadeiro atentado à dignidade humana, uma vez que encarcera a pessoa com deficiência na invisibilidade.

Não é em outro sentido que o direito à educação especial a que faz jus a pessoa com deficiência, em razão de suas peculiaridades, tem sido entendida como uma educação inclusiva, porquanto os textos internacionais e o texto constitucional brasileiro garantem um atendimento educacional especializado a todos aqueles que, em razão de sua condição de deficiência, necessitem de recursos alternativos satisfatórios de participação e aprendizagem, imprescindíveis ao exercício de todos os demais direitos fundamentais.

A educação está entre as atividades mais elementares e necessárias da sociedade humana, que jamais permanece tal qual é, porém se renova continuamente através do nascimento, da vinda de novos seres humanos. Esses recém-chegados, além disso, não se acham acabados, mas em um estado de vir a ser [...]. Na medida em que a criança não tem familiaridade com o mundo, deve-se introduzi-la aos

<sup>10</sup> Nesse ponto, frise-se que a deficiência não se resolve sob o ângulo da tipologia, mas sim sob o prisma do grau de dificuldade na inclusão social, o que se analisa a partir do meio social e no caso concreto. No modelo biopsicossocial de deficiência, o meio social é, portanto, fator determinante na definição de vulnerabilidade, porque é nele e a partir dele, que a efetiva participação social das pessoas com deficiência é mais ou menos obstaculizada e, nesse contexto social é que as deficiências são ou não vulnerabilizantes.

poucos a ele; na medida em que ela é nova, deve-se cuidar para que essa coisa nova chegue à fruição em relação ao mundo como ele é.<sup>11</sup>

Imagine-se que a criança em formação, a que faz menção Arendt, seja uma pessoa com necessidades específicas, em razão de condições físicas ou intelectuais desfavoráveis ao processo educacional de formação humana. Como consequência, infere-se que quanto maior a deficiência tanto maior a responsabilidade da geração anterior com sua fruição em relação ao mundo como ele é. Passa-se, assim, à proteção de seres humanos reais, num contexto de vicissitudes concretas que, a partir da educação, podem potencialmente exercer todos os demais direitos.

Ao comentar o pensamento arendtiano, Celso Lafer destaca que a doutrina afirma que “os direitos humanos pressupõem a cidadania não apenas como um fato e um meio, mas sim como um princípio, pois a privação da cidadania afeta substantivamente a condição humana”.<sup>12</sup>

Por estas razões e pelas alhures já expostas, a educação deve ser vista como base para o exercício da cidadania, devendo ser acessível a todos, estando arrolada constitucionalmente dentre os direitos sociais fundamentais, como direito personalíssimo, inclusive em condições de especificidade às pessoas com deficiência, sendo um direito de crédito em face do Estado.

Com efeito, o cenário nacional e internacional, especialmente na última década, é de reconhecimento jurídico dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência e de delineamento formal das diretrizes de educação inclusiva. No Brasil, as políticas públicas passam a configurar medidas políticas reais na busca efetiva de concretização dos direitos previstos e consequente inclusão social, pela realização fática de todas as prerrogativas inerentes à dignidade humana.

Igualdade, direito à educação, ensino inclusivo são expressões que invariavelmente devem estar juntas, exigindo esforço comum entre Estado, professores e escola, o desenvolvimento de habilidades que propiciem dentro da sala de aula e no convívio escolar oportunidades e condições para todos, enfrentando as discussões e assumindo atitudes reflexivas que impeçam a forma mais perversa de exclusão: a permanência malsucedida dentro do processo educacional escolar.

### **Condições fáticas para o desenvolvimento da educação especial em escola inclusiva**

Em 2008 a reformulação na realidade prática das escolas inclusivas, pautada em uma política de Estado segura na persecução de novos e efetivos mecanismos de aprendizagem, ganha força com a publicação da Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva.<sup>13</sup> À referida política foi afeiçoada a perspectiva de

<sup>11</sup> ARENDT, Hannah. *Entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2014, p. 234 e 239.

<sup>12</sup> LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p.151.

<sup>13</sup> BRASIL. *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*. Brasília/DF: Ministério da Educação. 2008. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

uma educação especial que conjugue simultaneamente a diretriz constitucional de inclusão social, a que se convencionou chamar educação inclusiva, tendo como principal objetivo o acesso de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, nas escolas regulares, orientando os sistemas de ensino para promover respostas às necessidades educacionais.

Essa dinâmica entre educação especial e escola inclusiva configura um grande desafio, de tal sorte que a educação inclusiva possa combater a exclusão no ambiente escolar, ao mesmo tempo em que fomenta práticas pedagógicas que resultem na promoção da aprendizagem de todos, em ambientes heterogêneos onde um determinado grupo tem a garantia constitucional de ser tratado de forma específica sempre que em razão de sua diversidade se configurar necessário.

Materialmente, o desafio está em se considerar que as atividades da educação especial dependem de investimentos específicos, sem os quais tanto o direito constitucional à educação especial, quanto a matriz de inclusão social não se completam, ao longo de um processo de escolarização inegavelmente complexo, que pressupõe a existência de mecanismos e instrumentos que possibilitem o monitoramento e a avaliação da oferta realizada nas escolas da rede pública, conforme disposto na Política Nacional.

Exemplificativamente, destaca-se parte do texto da Política Nacional que aponta a exigência de qualificação do corpo docente:

Para atuar na educação especial, o professor deve ter como base da sua formação, inicial e continuada, conhecimentos gerais para o exercício da docência e conhecimentos específicos da área. Essa formação possibilita a sua atuação no atendimento educacional especializado, aprofunda o caráter interativo e interdisciplinar da atuação nas salas comuns do ensino regular, nas salas de recursos, nos centros de atendimento educacional especializado, nos núcleos de acessibilidade das instituições de educação superior, nas classes hospitalares e nos ambientes domiciliares, para a oferta dos serviços e recursos de educação especial.<sup>14</sup>

Portanto, não se pode olvidar que para uma educação inclusiva que se realize com a observância da garantia constitucional de educação de qualidade, os sistemas de ensino devem promover e organizar: 1- as oportunidades de acesso aos espaços escolares, 2- os recursos pedagógicos humanos e materiais, e, 3- todos os demais instrumentos necessários de respeito e valorização das diferenças e promoção das ideais condições de desenvolvimento e aprendizagem.

Em outras palavras, a partir do direito ao acesso do aluno com deficiência ao ensino comum, efetivamente matriculado em sala regular da escola inclusiva, em igualdade de oportunidade com todos os alunos, surge a obrigatoriedade de garantir sua participação e aprendizagem em igualdade de condições com os demais. A ausência dos recursos humanos e materiais aptos a implementar uma educação de qualidade resultará no descumprimento dos dispositivos legais disciplinadores do tema e, em derradeiro, na

<sup>14</sup> BRASIL. *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*. Brasília/DF: Ministério da Educação. 2008. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

evasão escolar, uma vez que o aluno se sente constrangido, desmotivado e, finalmente, excluído de fato.

### **Da tutela do direito fundamental à educação das pessoas com deficiência**

No decorrer do texto destaca-se que a diretriz constitucional de inclusão social das pessoas com deficiência se efetiva quando presentes os aspectos formais e materiais do direito à educação especial na perspectiva inclusiva, que permitem o reconhecimento tanto da igualdade formal quanto material, no ambiente escolar comum.

No âmbito de atuação estatal, diversas são as medidas de proteção aptas a promover a efetivação dos direitos das pessoas com deficiência, dentre as quais se destaca a tutela jurisdicional por meio das ações judiciais individuais ou coletivas como medida persuasiva para o adimplemento das obrigações legais condicionantes da concretização dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, a tutela jurisdicional deve realizar os direitos dos cidadãos e o princípio do acesso à justiça, insculpido no texto constitucional, constitui a principal garantia da satisfação desses direitos visando a realização dos fins do Estado. Logo, impõe-se uma visão do sistema jurídico processual como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais, com procedimentos adequados à tutela eficaz dos direitos, uma vez que a Constituição Federal, fundada na dignidade humana, afirma expressamente o direito ao acesso à justiça.

Portanto, “se a lei manda fazer e não foi feito [...] é hora de cobrar”<sup>15</sup> e o interessado deve ajuizar a ação competente a fim de ver satisfeitas as determinações legais ligadas a uma situação particular de deficiência (tutelas individuais) ou ainda, se valer das ações ajuizadas em nome da coletividade das pessoas com deficiência (tutelas coletivas). Assim, sempre haverá a possibilidade de a pessoa com deficiência, prejudicada por ato ou omissão da Administração Pública ou de particulares na prestação de serviços públicos, socorrer-se das providências cabíveis junto ao Judiciário, sobretudo como forma de garantir o exercício da cidadania e o respeito à dignidade humana por meio da concretização do direito à educação especial e inclusiva, nos termos legais preconizados.

Dentre as inúmeras possibilidades judiciais, a jurisprudência tem apontado para resultados céleres e efetivos da tutela jurisdicional para defesa do direito à educação nas demandas de obrigação de fazer, nos mandados de segurança individual e coletivo e, ainda, por meio da ação civil pública, especialmente se presentes os requisitos legais para a concessão da tutela de urgência ou de evidência, quando o provimento jurisdicional pleiteado pelo autor resulta em imediata satisfação do direito material, garantindo a efetividade do processo, como demonstrado a seguir.

---

<sup>15</sup> ARAUJO, Luiz Alberto David. *Barrados: pessoa com deficiência sem acessibilidade – como cobrar, o que cobrar e de quem cobrar*. Rio de Janeiro: KBR, 2011-b, p. 39.

## Das tutelas individuais: ação de obrigação de fazer e mandado de segurança individual

Todo educando com deficiência, sempre que necessário, deve recorrer ao Judiciário para a fruição concreta da utilidade assegurada pelo direito fundamental de cunho social, de modo a efetivar a tutela jurisdicional, diante do incontroverso dever estatal. Além disso, em se tratando de direito fundamental, deve-se considerar que às relações privadas também incide uma relação de dever fundamental, particularmente quando oriundas de atividades privadas que tenham caráter público.

Nesse sentido, tanto os entes públicos quanto os privados podem ser sujeitos passivos de obrigação de fazer, não podendo a Administração Pública se furtar ao cumprimento de suas obrigações, sobretudo as legais, diante das quais é cabível a outorga da tutela específica, inclusive *initio litis*, revelada como forma de satisfazer o interesse privado violado pela inadimplência dos agentes administrativos ou privados, especialmente no âmbito da prestação de serviços públicos essenciais, como é o caso do direito à educação.

Cabe destacar a preocupação do legislador infraconstitucional com a necessidade de provimento jurisdicional pleiteado pelo autor resultar em efetiva satisfação, imediata quando necessário, do direito material afirmado, de sorte a garantir a máxima efetividade ao processo, com respeito às diversas espécies de interesses e às especificidades de cada caso concreto. Neste contexto é que se admite a concessão da **tutela de urgência** quando presentes elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco do resultado útil ao processo, nos termos do art. 300, caput, do Código de Processo Civil, podendo ser concedida liminarmente ou após justificação prévia (§ 2º).

Assim, existindo a possibilidade de gravame que coloque em risco o direito que se pretende tutelar ou um direito a ele conexo,<sup>16</sup> o juiz poderá conceder a tutela de urgência de natureza antecipada (**tutela antecipada**), que admitirá revogação ou modificação a qualquer tempo.<sup>17</sup>

Trata-se de medida que outorga antecipadamente à parte o direito, via cognição sumária, que, em regra, seria passível de ser usufruído somente após a prolação de pronunciamento judicial fundado em cognição exauriente, atacável por recurso desprovido de efeito suspensivo. Nessa hipótese, espera-se que o judiciário assim o faça para evitar perecimento ao direito em virtude da demora do processo. Com efeito, a partir de uma leitura que permita a adequada compreensão da técnica processual à luz da tutela de direitos (entendendo-se ‘perigo de dano’ e ‘risco ao resultado útil do processo’ como ‘perigo na demora’) é que se infere a necessidade de decidir de forma célere justamente porque não é possível conviver com a demora.

Da mesma forma, a tutela provisória satisfativa (antecipada) poderá ser requerida em caráter antecedente sempre que a urgência for contemporânea à propositura da ação, podendo a petição inicial limitar-se ao requerimento da tutela e à indicação do pedido de tutela final, “com a exposição da lide, do direito que se pretende realizar e do perigo de

<sup>16</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela de Urgência e Tutela de Evidência. Soluções Processuais Diante do Tempo da Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais 2017, p. 26-28.

<sup>17</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Código de Processo Civil Anotado*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 572.

dano ou do risco do resultado útil ao processo”, oportunizando inclusive a estabilização da tutela concedida antecipadamente e desta forma promovendo a aceleração da prestação jurisdicional (art. 303, caput, c/c art. 304, caput e § 1º do CPC).

Diante de uma interpretação sistêmica dos dispositivos processuais de previsão da tutela de urgência satisfativa e o art. 297 do CPC, que assenta a possibilidade do juiz determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória, é que se firma a **ação de obrigação de fazer**, prevista no art. 497 do CPC, como efetivo instrumento de concretização dos direitos fundamentais, por meio de uma tutela jurisdicional blindada dos efeitos negativos da nociva lentidão processual.

O art. 497 do CPC<sup>18</sup> assenta provimento destinado a cessar ou impedir condutas e omissões de afronta a qualquer direito fundamental, considerado inclusive em seus desdobramentos, podendo a proteção jurisdicional ser necessária tanto perante ações ou omissões indevidas estatais quanto de particulares, ou seja, podendo a prestação de fatos positivos ou negativos recair sobre as escolas públicas ou as escolas privadas, em afronta ao direito fundamental à educação.

Nesse caso, o judiciário deverá conceder a tutela específica ou determinar providências que assegurem a obtenção da tutela pelo resultado prático equivalente. Tal técnica se revela fundamental para inibir a prática (tutela inibitória [mandamental]), a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção (tutela reintegratória [coercitiva ou sub-rogatória]). Imperioso salientar, que para a concessão de tais modalidades de tutela jurisdicional, revela-se irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa e dolo, devido à natureza extrapatrimonial do direito fundamental. Por tais razões, a tutela condenatória, estritamente atrelada aos direitos patrimoniais, caracteriza um mero paliativo, pois, revela-se incapaz de retornar ao *status quo ante* à violação ao direito à educação especial.

Enquadram-se, nessa hipótese, os direitos sociais exercitáveis perante o Estado em que a prestação de determinados bens materiais integra atividade mais ampla, a ser desenvolvida pelo Poder Público.

No direito à educação em comento, implica o fornecimento de material escolar compatível com as necessidades, de acordo com cada tipo de deficiência, mecanismos de acessibilidade e transporte, merenda escolar adequada, constituição da sala de recursos multifuncionais e, em linhas gerais, todos os demais instrumentos imprescindíveis ao atendimento educacional especializado. Reafirme-se que o direito à educação, mais do que uma hipótese normativa constitucional de que se extrai o dever do Estado realizar políticas públicas de caráter social, configura um direito público subjetivo sendo garantida ao educando com deficiência a tutela jurisdicional para fruição concreta da utilidade assegurada pelo direito fundamental de cunho social.

---

<sup>18</sup> Art. 497 do CPC: Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2022).

Desta feita, exemplificativamente, uma ação de obrigação de fazer pode ter como objeto obrigar os administradores de escola pública ou privada a adquirirem material de alfabetização em Braille, movida por um educando com deficiência visual em virtude da omissão administrativa em cumprir a norma legal que, por si, provoca dano ao impossibilitar o desenvolvimento pedagógico, obstaculizando seu direito à educação especial. Neste caso, o direito à educação é conexo ao direito ao material pedagógico adequado. Logo, a disponibilização dos recursos materiais apropriados à deficiência deve ser realizada antecipadamente em razão de perigo da demora ao direito à educação.

Por sua vez, o **mandado de segurança individual** destaca-se dentre os instrumentos capazes de efetivamente proteger os direitos fundamentais, sem deixá-los à mercê da tramitação dos ritos ordinários que, não raras vezes, mostram-se complexos e demorados, de sorte a impedir a efetividade do provimento final. Desta feita, as ações constitucionais funcionam como instrumentos assecuratórios tanto dos direitos individuais quanto coletivos, servindo para a defesa e eficácia dos direitos fundamentais, compreendido o direito à educação especial e inclusiva das pessoas com deficiência.

Dentre as ações constitucionais, o mandado de segurança pode ser impetrado por qualquer pessoa física (por exemplo: educandos com deficiência), pessoa jurídica, órgão com capacidade processual ou universalidade reconhecida por lei, para a proteção de direito líquido e certo, ameaçado ou lesado por ato ilegal ou cometido com abuso de poder por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica, no exercício de atribuições do Poder Público, sempre que o direito a ser tutelado não esteja, antes, amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*.

Entenda-se por direito líquido e certo aquele em que os fatos alegados, correlatos ao direito lesado ou ameaçado, sejam incontroversos e, portanto, possam ser demonstrados de plano, independente de instrução probatória. Por ato ilegal, deve ser entendido o ato da autoridade pública contrário à lei ou à Constituição. Quando a norma abstrata é convertida em ato concreto, ilegal, abusivo, atingindo e lesionando direito individual, o titular do direito poderá impetrar mandado de segurança no prazo de 120 dias a contar da data em que tiver ciência oficial do ato a ser impugnado.

O *mandamus* é repressivo de uma ilegalidade cometida, mas pode ser preventivo de uma ameaça de direito líquido e certo do postulante. Contudo, não basta a suposição de um direito ameaçado, mas sim a comprovação de um ato concreto que possa colocar verdadeiramente em risco o direito em apreço.

Desta feita é absolutamente cabível impetrar mandado de segurança contra dirigente de escola pública ou escola privada que, por ato de gestão ou omissão ilegal, ameace ou lesione o direito à educação especial e inclusiva de alunos com qualquer tipo de deficiência, seja física, intelectual ou motora. Assim, um diretor de instituição de ensino regular que se recusar a efetuar a matrícula de aluno com deficiência poderá ter contra si impetrado o *mandamus*. Isto porque, não pode ocorrer a negativa da matrícula, por parte da escola, sob a alegação de que o educando, em razão da deficiência, não reúne condições de acompanhar o desenvolvimento dos demais alunos em sala de aula comum do ensino regular, tampouco que não dispõe dos instrumentos necessários para atendê-lo, lesionando frontalmente o direito à educação.

Oportuno destacar, finalmente, a possibilidade de a tutela ser concedida liminarmente no mandado de segurança visando garantir a eficácia do possível direito do impetrante. A medida liminar representa provimento de urgência e é admitida pela própria lei do mandado de segurança sempre que houver fundamento relevante, e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida.<sup>19</sup>

### Das tutelas coletivas: ação civil pública e mandado de segurança coletivo

A **ação civil pública** é um importante instrumento de proteção dos interesses das pessoas com deficiência porque permite a tutela em âmbito coletivo, servindo de verdadeiro instrumento de efetivação dos direitos transindividuais.<sup>20</sup>

Inicialmente, esclarece Teori Zavascki, a denominação ação civil pública foi atribuída pela Lei nº 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública (LACP)<sup>21</sup> – ao procedimento especial por ela instituído, referente a um conjunto de mecanismos destinados a instrumentar demandas preventivas, reparatorias e cautelares de quaisquer direitos e interesses difusos e coletivos, nomeadamente, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ao patrimônio público e social, por infração à ordem econômica, ou qualquer outro direito difuso ou coletivo (art. 1º). A proteção às pessoas com deficiência foi inserida no texto legal a partir da aprovação da Lei nº 7.853/89 que, em seus arts. 3º a 7º, disciplinou especificamente a tutela dos direitos e interesses difusos e coletivos das pessoas com deficiência, mantendo a linha procedimental adotada originalmente pela Lei nº 7.347/85, razão porque é apropriado conferir-lhe a denominação comum de ação civil pública.<sup>22</sup>

Ainda a respeito do art. 1º da LACP,<sup>23</sup> vale dizer que, visto isoladamente, pode conduzir ao entendimento de que a referida ação tem finalidade puramente reparatoria, ou seja, destinada unicamente a obter condenação de ressarcimento por danos pretéritos. Todavia, o art. 3º do referido diploma normativo<sup>24</sup> prevê a possibilidade de obtenção de

<sup>19</sup> Cf. Art. 7º, inc. III da Lei nº 12.016/09.

<sup>20</sup> PINHEIRO, Flavia de Campos. *As Associações Como Instrumentadoras dos Direitos das Pessoas com Deficiência*. 2016. 213 f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2016, p. 177-179.

<sup>21</sup> BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Lei da Ação Civil Pública. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2022.

<sup>22</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 59-64.

<sup>23</sup> Art. 1º da Lei nº 7.347/85: Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados [...] (BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. *Lei da Ação Civil Pública*. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2022.

<sup>24</sup> Art. 3º da Lei nº 7.347/85: A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. *Lei da Ação Civil Pública*. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2022.

provimentos que imponham obrigação de fazer,<sup>25</sup> o que é de significativa utilidade na proteção dos direitos e interesses das pessoas com deficiência, especialmente no pertinente ao exercício do direito à educação especial e inclusiva, em âmbito coletivo.

Outro aspecto relevante, na defesa do direito coletivo à educação das pessoas com deficiência, é a previsão contida no art. 4º da LACP<sup>26</sup> que prevê a possibilidade de ajuizamento de ação cautelar com o objetivo de evitar danos futuros aos bens jurídicos tutelados. Todavia, ainda que denominada cautelar, não se trata de tutela cautelar de caráter provisório e sujeita à modificação, trata-se de uma tutela definitiva, preventiva de dano futuro a direito material, que no caso em espécie é o direito aos instrumentos humanos e materiais necessários ao bom e fiel desenvolvimento de uma especial educação a quem deles dependerem.

Nas palavras de Zavascki:

Ora, apesar de denominada cautelar, a ação destinada a evitar dano a direito material é evidentemente vocacionada a obter tutela preventiva. Não se trata, portanto, de tutela cautelar (=provisória, formada à base de juízos de verossimilhança, para conferir garantia à utilidade do processo, sujeita a modificação ou revogação), mas de tutela definitiva (embora preventiva) do próprio direito material (=tutela formada à base de cognição exauriente, apta a formar coisa julgada material).<sup>27</sup>

Nesse contexto, destaca-se a entrada em vigor da Lei nº 13.146/15 – Lei Brasileira de Inclusão –, também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência, que alterou o art. 3º da Lei nº 7.853/89, ampliando a legitimidade ativa para as medidas judiciais de proteção às pessoas com deficiência.

Art. 98: A Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, passa a vigorar com as seguintes alterações: 'Art. 3º: As medidas judiciais destinadas à proteção de interesses coletivos, difusos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis da pessoa com deficiência poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela União, pelos Estados, pelos Municípios, pelo Distrito Federal, por associação constituída há mais de 1 (um) ano, nos termos da lei civil, por autarquia, por empresa pública e por fundação ou sociedade de economia mista que inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção dos interesses e a promoção de direitos da pessoa com deficiência'.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> ZAVASCKI, 2017, p. 62.

<sup>26</sup> Art. 4º da Lei nº 7.347/85: Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. *Lei da Ação Civil Pública*. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2022.

<sup>27</sup> ZAVASCKI, 2017, p. 62.

<sup>28</sup> BRASIL. *Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015*. Estabelece a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). 2015. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2022

Consoante o novo diploma legal, a ação civil pública pode ser manejada por diversos atores, agentes de proteção das pessoas com deficiência dentre os quais se destacam as associações, o Ministério Público e a Defensoria Pública.<sup>29</sup>

As associações para defesa dos direitos das pessoas com deficiência, em razão de conhecerem das peculiaridades desse vulnerável grupo social, das deficiências plurais e das necessidades multiformes delas decorrentes, o que demanda uma análise cuidadosa de algumas situações específicas, desempenham um relevante papel social porquanto instrumentos efetivos na busca e proteção dos direitos das pessoas com deficiência. Vale dizer, contudo, que a legitimidade ativa das associações depende de estarem legalmente constituídas,<sup>30</sup> uma vez que a lei se refere à sua existência, nos termos da lei civil.<sup>31</sup>

Em âmbito constitucional, o Ministério Público é o responsável por promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. No mesmo sentido, a Lei da Ação Civil Pública legitima a atuação do Ministério Público que poderá ingressar tanto com a ação principal, como com a ação cautelar com o desiderato de responsabilizar aqueles que causem danos aos interesses difusos e coletivos. Especialmente no tocante aos interesses das pessoas com deficiência a citada Lei nº 7.853/89 e, recentemente, a Lei Brasileira de Inclusão, em seu art. 79, § 3º,<sup>32</sup> incumbiram expressamente ao Parquet a propositura da ação civil pública, sempre que os interesses e direitos coletivos tutelados estejam afetos às pessoas com deficiência.

A atuação da Defensoria Pública está prevista no texto constitucional, na forma do art. 5º, inc. LXXIV da Constituição Federal e na Lei Brasileira de Inclusão, sendo uma instituição essencial à realização da justiça, não somente em favor dos direitos daqueles que comprovem insuficiência de recursos, mas, também, em favor da tutela dos interesses e direitos coletivos das pessoas com deficiência. Logo, a Defensoria Pública é outra legitimada ativa, como já assentara também o inc. II do art. 5º da LACP. Ademais, a

<sup>29</sup> Cf. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores – lei nº 7.347/85 e legislação complementar*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 143 e ss.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 186.

<sup>31</sup> PINHEIRO, 2016, p. 179-180. “A Constituição estabelece que as associações, quando expressamente autorizadas, podem representar seus filiados, judicial ou extrajudicialmente [...]. Essa representação pode ter alguns significados, a depender da natureza do interesse pleiteado. Pode ser agir em nome de seus filiados, pode ser agir em nome próprio, em defesa de seus filiados. Cada significado corresponde a uma forma de atuação em juízo. Se age em nome de seus filiados, possui legitimação ordinária. Se age em nome próprio, fala-se em legitimidade extraordinária [...]. O filiado pode ser tanto um portador de um interesse difuso/coletivo quanto de um individual. O dispositivo constitucional não restringe a legitimação a algum desses interesses. Menciona genericamente que as associações podem representar seus associados. [...] em relação aos interesses individuais, trata-se de representação propriamente dita. Na hipótese de interesses coletivos, legitimidade extraordinária [...]. A legitimidade para a ação civil pública é extraordinária; o autor age em nome próprio na defesa de um interesse alheio metaindividual, em regime de substituição processual” (PINHEIRO, 2016, p. 172-174 e 189).

<sup>32</sup> Art. 79 da Lei nº 13.146/15: O poder público deve assegurar o acesso da pessoa com deficiência à justiça, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, garantindo, sempre que requeridos, adaptações e recursos de tecnologia assistiva. [...] § 3º – A Defensoria Pública e o Ministério Público tomarão as medidas necessárias à garantia dos direitos previstos nesta Lei. (BRASIL. *Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015*. Estabelece a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). 2015. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

Constituição brasileira de 1988 inova ao ampliar sobremaneira a atuação da Defensoria Pública que não mais se delimita em função do atributo Judiciário, mas passa a compreender tudo o que seja jurídico, em razão do adjetivo qualificador da assistência, ampliada pelo integral, importando em significativa ampliação do universo que se pretende cobrir.

A legitimidade passiva, nos casos em tela, compreende os responsáveis por qualquer dano provocado aos interesses transindividuais, ou seja, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que por ação ou omissão provoque um prejuízo, efetivo ou potencial, aos direitos fundamentais das pessoas com deficiência. Importante frisar que entre os legitimados passivos a responsabilidade é solidária e objetiva, vedada a denúncia da lide e o chamamento ao processo. Desta feita, em havendo dúvida acerca da responsabilidade sobre os fatos, faz-se possível: a) que a ação seja proposta contra o Estado, em razão da omissão na administração, que permitiu o resultado danoso; b) mover a ação contra os colegitimados; ou, c) optar, dentre os possíveis responsáveis, o mais solvente, a fim de garantir o resultado prático.

Infere-se, portanto, que a ação ou omissão da Administração Pública que prejudique o cumprimento integral das políticas públicas de educação especial e inclusiva gera o cabimento de ação civil pública. Isto porque, a implantação de políticas públicas é dever do administrador público, que se não as realizar conforme determina a respectiva legislação deverá ser acionado por qualquer legitimado coletivo interessado, arrolado no art. 5º da LACP.<sup>33</sup>

A propósito, a ação civil pública, em razão da natureza complexa e expandida dos temas que lhe constituem o objeto, é vocacionada à instrução probatória extensa e cognição exauriente, do que se revela a excepcionalidade da hipótese de julgamento antecipado. Contudo, aplicável que seja a antecipação dos efeitos da tutela, deverá ser empregada com a devida moderação, uma vez que não se está no plano da jurisdição singular, mas sim no plano da jurisdição coletiva e, “o autor da ação na verdade se apresenta como um representante adequado de certas massas de interesses (difusos, coletivos, individuais homogêneos) concernentes, pois, a segmentos mais ou menos expandidos ao interno da sociedade civil”<sup>34</sup> e os efeitos da coisa julgada material podem se projetar, conforme o caso, ultra partes ou mesmo erga omnes.

Preconiza-se, finalmente, que a ação civil pública representa um dos meios mais eficientes de proteção integral dos direitos e interesses coletivos das pessoas com deficiência, com aptidão preventiva, reintegratória e reparatória, podendo gerar prestações de natureza pessoal (obrigações de fazer ou não fazer) ou pecuniária (indenização), o que significa a possibilidade de obtenção de provimentos jurisdicionais inibitórios (mandamentais), reintegratórios (coercitivos ou sub-rogoratórios [executivos *lato sensu*]) ou condenatórios (*stricto sensu*), além da responsabilidade solidária e objetiva no polo passivo da demanda, tudo pelo adequado e efetivo cumprimento das diretrizes constitucionais para o exercício da educação especial e inclusiva.

<sup>33</sup> BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Lei da Ação Civil Pública*. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2022.

<sup>34</sup> MANCUSO, 2016, p. 130-131.

Além da ação civil pública, outra espécie de ação coletiva apta a proteger o direito fundamental à educação, também nos casos em tela, é o **mandado de segurança coletivo**, importante instrumento processual constitucional previsto no art. 5º, inc. LXX da Constituição brasileira.<sup>35</sup>

A princípio, a diferença entre o mandado de segurança individual e o coletivo, sob o aspecto da disciplina constitucional, reside na legitimidade ativa que no mandado de segurança individual ocorre pelo regime de representação, enquanto, no mandado de segurança coletivo ocorre pelo regime de substituição processual. Logo, o dispositivo constitucional ao admitir o mandado de segurança coletivo, conferiu a este a excepcional virtualidade de ensejar proteção coletiva a um conjunto de direitos líquidos e certos, violados ou ameaçados por ato de autoridade praticado com ilegalidade ou abuso de poder, transformando assim, a referida ação constitucional em instrumento para tutela coletiva de direitos, permitindo que o substituto processual pretenda, numa única demanda, a tutela de direitos pertencentes a categorias de pessoas (que difere da mera soma de interesses particulares), ou seja, os interesses de seus membros e associados.

Destarte, sob a perspectiva exclusivamente constitucional, o objeto do mandado de segurança coletivo impetrado por entidades sindicais e classistas, com base na legitimação estabelecida pela letra b do inc. LXX do art. 5º da Constituição Federal é a defesa dos interesses de membros e associados das entidades legitimadas.

Com efeito, o parágrafo único do art. 21 da Lei nº 12.016/09 – Lei do Mandado de Segurança – é perfeitamente compatível com o referido dispositivo constitucional, uma vez que a legislação infraconstitucional estabelece que os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica, entendidos pela lei como os direitos coletivos *strito sensu*.

Portanto, a tutela jurisdicional dos direitos coletivos das pessoas com deficiência pode ocorrer por meio do mandado de segurança coletivo devendo, para tanto, existir comprovação de plano, por documentação inequívoca (prova pré-constituída) de um direito apto a ser exercido no momento da impetração (entenda-se prova inequívoca dos fatos). Sendo o direito tutelado tipicamente coletivo, o regime processual a ser adotado para o mandado de segurança será semelhante ao do mandado de segurança individual, inclusive para concessão de liminar em tutela antecipada, sem necessidade de qualquer adaptação, que na verdade somente incide quando o mandado de segurança coletivo versar sobre a tutela jurisdicional de direitos individuais homogêneos, o que não inclui os casos em tela.

Cabe ressaltar que a legitimidade ativa múltipla não exclui a legitimidade individual para interposição de eventual mandado de segurança individual, ainda que concomitante ao writ coletivo, afastada, inclusive, a litispendência pelos tribunais

---

<sup>35</sup> Art. 5º, LXX da CF/88: o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos direitos de seus membros ou associados (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Organização do texto de Juarez de Oliveira. Série Legislação Brasileira. São Paulo: Saraiva, 2020).

superiores. Neste caso, haverá tão somente a conexão e, na medida do possível, o processamento de ambas deve ocorrer conjuntamente perante o juízo do mandado de segurança coletivo. Contudo, os efeitos do mandado de segurança coletivo não beneficiarão o impetrante do mandado de segurança individual, se este não requerer a desistência da ação no prazo de 30 dias contados da ciência comprovada da impetração da ação coletiva. Neste caso, o litigante individual prosseguirá com o mandado de segurança e não poderá se beneficiar de eventual resultado favorável do writ coletivo.

Tendo natureza jurídica de ação constitucional de caráter mandamental, ou seja, a decisão judicial é uma ordem, o mandado de segurança coletivo compõe com satisfação prática as opções processuais de maior efetividade na proteção coletiva ao conjunto de direitos fundamentais das pessoas com deficiência.

## CONCLUSÃO

Constatou-se no presente estudo que além dos dispositivos de proteção e positivação dos direitos das pessoas com deficiência, contidos na Constituição Federal brasileira de 1988, o Brasil, ao ratificar a Convenção da ONU, assumiu um compromisso juridicamente vinculativo, decisivo na construção das políticas públicas internas que visam dar cumprimento ao largo espectro de direitos fundamentais previstos e em consequência, efetividade à diretriz de inclusão social.

Dos dispositivos legais e das políticas públicas de educação inclusiva, inferiu-se o respeito à igualdade de oportunidades e de condições entre os estudantes e a obrigatoriedade das escolas de ensino regular de matricular em salas de aula comuns e buscarem fortalecer uma pedagogia da qual todos os alunos com deficiência possam se beneficiar, assumindo que as diferenças humanas são normais e adaptando-se às necessidades dos alunos em vez de adaptar os alunos às condições pré-estabelecidas a respeito do processo de ensino-aprendizagem.

Da análise do aspecto formal do tema, portanto, estruturou-se o princípio fundamental da escola inclusiva como aquele segundo o qual todos devem aprender em um mesmo ambiente escolar, sob a égide de uma metodologia de ensino que represente qualidade na educação e favoreça a todos, de tal sorte que os estudantes com deficiência possam ter garantido o trinômio da efetiva inclusão escolar: acesso, participação e aprendizagem.

Na perspectiva material, as principais metas e objetivos previstos nos dispositivos legais dependem de aporte às adequações e melhorias necessárias para o efetivo e adequado cumprimento da diretriz constitucional inclusiva, por meio de uma inclusão escolar que não represente, invariavelmente, aviltar o direito constitucional à educação de qualidade e seu corolário, o princípio da dignidade da pessoa humana.

Conforme dito alhures, o respeito à diversidade e o tratamento especializado às pessoas às quais a Constituição Federal garante o direito de serem tratadas de forma desigual em razão de suas especificidades, do ponto de vista jurídico-constitucional, separa a educação inclusiva em dois aspectos bem distintos para o cumprimento das

normas legais de educação especial: primeiro, a escola é que deve ser regular, ou seja, a expressão 'escola regular' corresponde tão somente a um ambiente físico em que se deve interagir; segundo, a educação continua sendo a especializada, que possa dar vazão ao desenvolvimento de habilidades que qualifiquem para todos os níveis de interação social.

O Princípio da Igualdade não se concretiza pelo simples fato de se matricular a pessoa com deficiência nas escolas regulares, conforme as propostas governamentais de educação inclusiva; ao contrário, o desrespeito aos direitos fundamentais está em realizar a matrícula em escola regular sob a égide de métodos pedagógicos inapropriados, professores sem orientação específica, instalações físicas de acessibilidade inadequadas à movimentação dos alunos especiais, ausência de material didático específico para cada forma de deficiência.

Nesse contexto, diante do fracasso das políticas públicas, reafirme-se a relevância dos procedimentos processuais inerentes à tutela específica das obrigações de fazer que, embora de natureza infraconstitucional, veiculam direitos fundamentais à dignidade humana, dentre eles o direito à educação especial e inclusiva no âmbito do direito processual constitucional.

Cumpra anotar que o cabimento da tutela jurisdicional individual nas hipóteses de violação ao direito fundamental à educação especial e inclusiva não significa transferir ao Judiciário a competência para formular políticas públicas ou qualquer outra forma de ingerência nos atos da Administração Pública, mas sim reconhecer que, neste campo, o Poder Judiciário exerce legitimamente sua função típica de garantir atuação à ordem jurídica constitucional.

Finalmente, as tutelas coletivas materializam um importante instrumento de participação democrática, que confere aos cidadãos, individualmente ou em grupos, a oportunidade de influenciar os destinos das políticas públicas, de modo a contribuir para a implementação das diretrizes estatais constitucionalmente impostas.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Alberto David. *Barrados: pessoa com deficiência sem acessibilidade* – como cobrar, o que cobrar e de quem cobrar. Rio de Janeiro: KBR, 2011-b.

ARENDRT, Hannah. *Entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Organização do texto de Juarez de Oliveira. Série Legislação Brasileira. São Paulo: Saraiva, 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015*. Estabelece a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). 2015. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Lei da Ação Civil Pública. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2022.*

BRASIL. *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Brasília/DF: Ministério da Educação. 2008. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 jun. 2022.*

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed. 16ª reimpr. Coimbra: Edições Almedina, 2003.*

KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes. Tradução de Paulo Quintela. Porto: Porto Editora, 1995.*

LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.*

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores – lei nº 7.347/85 e legislação complementar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.*

MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela de Urgência e Tutela de Evidência. Soluções Processuais Diante do Tempo da Justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais 2017.*

ONU. Organização das Nações Unidas. *Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. In: Tratados em Direitos Humanos. Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos. Coleção Ministério Público Federal Internacional. 2 vol. Brasília/DF: MPF-PGR. Disponível em: <<http://www.pgr.mpf.mp.br>>. Acesso em: 01 abr. 2022.*

PINHEIRO, Flavia de Campos. *As Associações Como Instrumentadoras dos Direitos das Pessoas com Deficiência. 2016. 213 f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2016.*

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Código de Processo Civil Anotado. Rio de Janeiro: Forense, 2015.*

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A Humanização do Direito Internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.*

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: esencia y trascendencia – votos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1991-2006. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana – Editorial Porrúa, 2007.*

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.*

Data de Recebimento: 31/08/2022

Data de Aprovação: 15/01/2023

## A EDUCAÇÃO DOMICILIAR COMO FORMA LEGÍTIMA DE EXERCER O DIREITO NA DEMOCRACIA

### HOME EDUCATION AS A LEGITIMATE WAY TO EXERCISE THE RIGHT IN DEMOCRACY

Vitória Moinhos Coelho<sup>\*</sup>  
Edinilson Donisete Machado<sup>\*\*</sup>  
Marcos César Botelho<sup>\*\*\*</sup>

#### RESUMO

A importância do Direito a Educação consiste em seu potencial favorecimento à vida digna e aptidão para o exercício da cidadania, propósitos almejados por Estado Democrático e por isso valores fundantes da República Federativa do Brasil. Porém, uma abordagem quali-quantitativa do atual ensino coletivo atesta sua ineficiência. Assim, evidencia-se um paradoxo, pois a obrigatoriedade a um ensino ineficiente é realidade temerária à manutenção da democracia e à proteção dos direitos. Portanto, pelo método hipotético-dedutivo, o presente trabalho procedeu com uma diagnose sobre teorias do Estado e teorias normativas a fim de concluir se o ensino domiciliar é uma forma legítima de exercer o direito à educação no Brasil, apesar da inexistência de regulamentação. Como conclusão, a hipótese se confirma, tendo por fundamento a efetividade do processo de aprendizagem individual e a possibilidade de interpretação e integração das normas segundo as teorias normativas contemporâneas.

Palavras-chave: Estado Democrático de Direito; Direito à educação; Ensino público; Ineficiência; Educação domiciliar.

#### ABSTRACT

The importance of the Right to Education consists of its potential favoring a dignified life and aptitude for the exercise of citizenship, purposes desired by the Democratic State and therefore founding values of the Federative Republic of Brazil. However, a qualitative-quantitative approach to current collective teaching attests to its inefficiency. Thus, a paradox is evident, since the obligation to have an inefficient education is a reckless reality for the maintenance of democracy and the protection of rights. Therefore, by the

\* Pesquisadora científica. Mestranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP. Integrante do grupo de pesquisa "Democracia e Direitos Fundamentais" cadastrado no CPNq. Pós-graduanda em Advocacia Cível pela Fundação Escola Superior do Ministério Público - FMP. Notaria no Tribunal Eclesiástico Interdiocesano de Botucatu - Câmara de Assis. Advogada. Lattes ID: 6774359668435113. Orcid ID: [0000-0002-3113-1623](https://orcid.org/0000-0002-3113-1623) E-mail: [vitoriamoinhoscoelho@gmail.com](mailto:vitoriamoinhoscoelho@gmail.com).

\*\* Possui graduação em Direito pela Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha (1987), Mestrado em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2000) e Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006). Atualmente é professor titular do Centro Universitário Eurípides de Marília-UNIVEM e da Universidade Estadual Norte do Paraná, na graduação e na pós-graduação. Lattes ID: 5801377676380146. Orcid ID: [0000-0003-4303-7041](https://orcid.org/0000-0003-4303-7041) E-mail: [edinilson@univem.edu.br](mailto:edinilson@univem.edu.br).

\*\*\* Analista de Sistemas. Advogado. Doutor em Direito Constitucional no programa da Instituição Toledo de Ensino/Bauru-SP (2011). Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (2008). É professor adjunto vinculado ao programa de mestrado e de doutorado em ciências jurídicas na Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Lattes ID: 0312394428385323. Orcid ID: [0000-0002-0985-9132](https://orcid.org/0000-0002-0985-9132) E-mail: [marcos.botelho@uenp.edu.br](mailto:marcos.botelho@uenp.edu.br).

---

hypothetical-deductive method, the present work proceeded with a diagnosis on theories of the State and normative theories in order to conclude if home education is a legitimate way of exercising the right to Education in Brazil, despite the lack of regulation. In conclusion, the hypothesis is confirmed, based on the effectiveness of the individual learning process and the possibility of interpreting and integrating norms according to contemporary normative theories.

Key-words: Democratic state right to education; public education; inefficiency, home education.

## INTRODUÇÃO

Há um ponto de convergência entre formas de Estado e de Governo, a qual consiste entre liberalismo e democracia, tão comum atualmente e notadamente relevante ao Estado de Direito. A forma de governo democrática é necessária para a salvaguarda dos direitos, ao passo que, a salvaguarda dos direitos é imprescindível à manutenção da democracia. Do mesmo modo que os Estados Democráticos se estabelecem por meio de revoluções liberais, somente em democracias há proteção aos direitos humanos, razão pela qual se evidencia que Estados autoritários são ao mesmo tempo antiliberais e antidemocráticos.<sup>1</sup>

Sob a premente necessidade de proteção ao cidadão, os Direitos Fundamentais tornaram-se no ordenamento jurídico precursores da necessidade de implementação de disposições e interpretações normativas com conteúdo axiológicos, a fim de evitar que o formalismo intransigente fosse empecilho à concretização dos objetivos pretendidos através da efetivação dos direitos. É por essa razão que Ingo Wolfgang Sarlet assegura que a importância da discussão sobre os Direitos Fundamentais não se restringe à sua crise, mas implica, sobretudo, à sua implementação. Neste sentido, ao conferir à dignidade humana status de fundamento a Constituição enalteceu o valor superior do ser humano e lhe atribuiu a razão de existência dos Direitos Fundamentais, razão pela qual se interpreta que o fim do direito é a proteção, ou como muito ocorre hodiernamente, a constituição da dignidade da pessoa humana.<sup>2</sup>

Nesse intento, com previsão constitucional nos artigos 6<sup>º</sup><sup>3</sup> e 205<sup>º</sup><sup>4</sup>, a Educação é um direito social cujo objetivo consiste na proteção e constituição da dignidade da pessoa humana, intento que se torna possível por meio do pleno desenvolvimento das capacidades intelectuais, físicas, morais, emocionais e psíquicas do educando. Por essa razão, vislumbra-se que um processo de aprendizagem efetivo tem por consequência o

---

<sup>1</sup> BOBBIO, Noberto. Liberalismo e Democracia / Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Brasiliense S.A, 1994, p. 43-44.

<sup>2</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 459.

<sup>3</sup> “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

<sup>4</sup> “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho, propiciando, assim, a realização pessoal do educando e o bem estar da coletividade.

Contudo, embora a notoriedade do direito à educação por meio do acesso público, gratuito e compulsório a fim de, presumivelmente, salvaguardar a efetividade na prestação da garantia constitucional, uma abordagem quali-quantitativa do ensino no Brasil, por meio de análises de avaliações internacional, nacional e regional, evidencia que os educandos brasileiros não possuem proficiência mínima nas disciplinas elementares para uma vida cidadã e profissional. O problema da ineficiência educacional é de gravidade exponencial, pois suas consequências impactam a qualidade de vida individual e coletiva. É por essa razão que se intui que a crise educacional está atrelada a uma social ainda mais profusa.

Assim, em consideração a imprescindibilidade da educação em razão do seu potencial favorecimento à dignidade humana e a cidadania, encontra pertinência as indagações segundo as quais a vedação a modalidade de ensino domiciliar no Brasil, conforme restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal (RE 888.815)<sup>5</sup> resulta em um paradoxo, no qual o direito fundamental e a manutenção da democracia estão concatenados, implicando, assim, em considerações sobre as formas de exercício do direito em um Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, a vedação à educação domiciliar passa a ser perscrutada não apenas na pretensão de proteger os direitos, mas, tão relevante quanto, visando à manutenção da democracia, isto porque a obrigatoriedade a um ensino ineficiente é atuação temerária por tratar-se de disposição tão ao gosto de governos autoritários, o qual propicia circunstâncias fáticas na qual não subsiste proteção ao sujeito ou ao direito.

Trata-se, portanto, de pesquisa teórica, a qual inicialmente se utilizou do procedimento bibliográfico e de uma abordagem qualitativa para identificar um repertório teórico e conceitual sobre o Estado Democrático de Direito, a fim de concluir quanto às limitações impostas ao poder governante e ao sujeito de direitos.

Posteriormente, a pesquisa se ocupou das formas de efetivação dos direitos fundamentais, o que se fez por meio da análise das teorias normativas que substanciam a experiência jurídica, precipuamente as relevância e aplicabilidade no Brasil: positivismo jurídico e tridimensionalismo normativo.

Portanto, em consideração aos pressupostos do Estado Democrático e as teorias normativas contemporâneas, pressupõe-se que a modalidade de ensino domiciliar pode ser considerada uma possibilidade no Brasil, pois não havendo vedação constitucional e tratando-se de modalidade de contribui com os intentos constitucionais de vida dignidade, a interpretação e integração do direito na experiência jurídica possibilita considerá-la-á forma legítima de exercer o direito à educação na democracia.

---

<sup>5</sup> A questão da modalidade de ensino domiciliar foi submetida ao Supremo Tribunal Federal em 2018, por meio de Recurso Extraordinário, o qual decidiu que “não existe direito público subjetivo do aluno ou de sua família ao ensino domiciliar, inexistente na legislação brasileira” (Tema 822). A questão teve origem na cidade de Canela, Rio Grande do Sul, por uma família que pleiteava o direito de educar seus filhos em casa. Tendo impetrado mandado de segurança contra a Secretaria Municipal de Educação de Canela/RS, houve a negação do pedido e a recomendação de imediata matrícula na rede regular de ensino.

Nesse sentido, tendo por consideração a imprescindibilidade da educação em seu potencial favorecimento à condição do sujeito, a pesquisa passa a analisar os resultados da prestação do ensino público no Brasil a fim de concluir quanto a sua efetividade, uma vez que, se inadmitida a modalidade de ensino domiciliar, tem-se por opção apenas o ensino coletivo e institucionalizado. Neste intento, a pesquisa seguiu uma abordagem quantitativa dos índices de proficiência dos educandos brasileiros. Utilizou-se, para tanto, do procedimento documental, cujos dados analisados foram fornecidos por instituições nacionais e internacionais, as quais submetem os educandos brasileiros a exames periódicos de proficiência das principais disciplinas: português, matemática e leitura.

Em consideração ao cenário brasileiro, a pesquisa se ocupou em compreender alguns dos pressupostos que tornam o processo de aprendizagem efetivo, a fim de concluir se a modalidade de ensino individual é suficiente para propiciar os objetivos constitucionais da educação: vida digna, preparação para o trabalho e aptidão ao exercício da cidadania.

Ao final, no intento de solucionar o problema da impossibilidade imediata de exercer o direito à educação na modalidade domiciliar por ausência de previsão normativa, a pesquisa seguiu pelo método dedutivo, tendo por objetivo verificar, por meio das premissas do Estado Democrático de Direito, dos direitos fundamentais e das teorias normativas, se há viabilidade do ensino domiciliar no Brasil e se esta modalidade pode ser considerada forma legítima de exercer o direito à educação.

Como conclusão, teve-se por prognóstico que embora inexista regulamentação desta modalidade de ensino no Brasil, as teorias normativas contemporâneas permitem que o direito seja interpretado e integrado em consideração aos fatos e valores, de modo que se dê efetividade aos direitos fundamentais. Razão pela qual a modalidade de ensino domiciliar pode ser considerada uma possibilidade no Brasil por tratar-se de uma forma legítima de exercer o direito na Democracia.

### **Estado Democrático de Direito: Limitações ao sujeito e ao poder**

No Brasil, cujo sistema preponderante é o da *civil law*, a principal fonte do direito é a norma, razão pela qual a previsibilidade das capacidades de ação deve estar expressamente declarada<sup>6</sup>. Nessa acepção, segundo Ingo Wolfgang Sarlet<sup>7</sup>, a Constituição é a fonte normativa fundamental do Estado, uma vez que a partir dela torna-se plausível a estruturação, organização e exercício dos poderes; e, tão relevante quanto, torna-se possível a proteção ao sujeito e o modo de efetivação dos direitos.

Além disso, Sarlet<sup>8</sup> ainda pondera que com o constitucionalismo contemporâneo surge uma nova acepção à fonte normativa escrita, qual seja a incumbência de interpretação por meio de princípios valorativos, os quais tendem a nortear a aplicação

---

<sup>6</sup> OLIVEIRA, Ana Carolina Borges de. Diferenças e semelhanças entre os sistemas da *civil law* e da *common law*. In: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2014, v. 6, n.4, jan.jun., p. 54.

<sup>7</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Curso de direito constitucional; Luiz Guilherme Marinoni; Daniel Mitidiero. 1ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 92.

<sup>8</sup> SARLET. Op. Cit., p.61.

da lei na finalidade de proteção aos direitos e na manutenção das instituições democráticas, sem as quais torna-se impossível a proteção a qualquer direito.

Hodiernamente a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 deve representar um instrumento de transformação social, jamais podendo se restringir à mera constituição do poder com fins em si próprio<sup>9</sup>. Por essa razão é que se conclui que o paradoxo sobre o modo de exercício do direito à educação no Brasil não se restringe aos aspectos atinentes à dignidade do sujeito como consequência pessoal da efetividade de um direito fundamental, mas, de modo também relevante, abrange aspectos democráticos, especificamente no que tange ao exercício do poder Estatal.

Destarte, em Estados Democráticos a incumbência de conservação e concretização dos direitos é preceito inestimável, razão pela qual se concebe que “os direitos fundamentais expressos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 têm a sua importância justificada não somente nos cidadãos, mas também na necessidade de manutenção do Estado Democrático de Direito”<sup>10</sup>.

Portanto, conforme Ives Gandra da Silva Martins<sup>11</sup>, não se pode olvidar que o ser humano é o cerne da motivação de existência do Estado, razão pela qual a atuação mais legítima do Estado é a atuação em favor daqueles que lhe constitui existência e poder, por isso que nenhum interesse pode subsistir em detrimento dos direitos e liberdade do cidadão, pois o Estado é um instrumento de realização do ser humano, não um órgão com fim em si mesmo, devendo ser essa, e somente essa, a finalidade do Estado Democrático de Direito e a justificativa em torno do modo de Exercício dos Direitos e suas limitações.

A norma pode ser concebida como sendo a medida dos atos, pela qual o ser humano é levado a ação ou dela é impedido<sup>12</sup>, sendo, portanto, imprescindível à manutenção da democracia e a proteção aos sujeitos que os comandos normativos tenham fundamentos legítimos, uma vez que, pela norma vislumbra-se não somente a forma de exercício do Direito, mas uma forma de proteção do ser humano contra as arbitrariedades e abusos do poder.

Portanto, é sob essa premissa que o Estado de Direito se constitui e tem por finalidade à proteção do sujeito e a prestação do direito. Contudo, um Estado de Direito não pode ver-se desvencilhado de teorias de limitação de poderes, ainda que se trate de um governo popular, constituído sob os regimes democráticos<sup>13</sup>; pois, uma vez que “refletem na maneira como os direitos fundamentais são concedidos aos indivíduos” torna-se imperioso à democracia considerar as formas de atuação do Estado<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> LIMA, Jairo Néia; CAMBI, Eduardo Augusto Salomão. Os Efeitos Irradiantes da Constituição Sobre o Direito Privado: seu Processo de Constitucionalização. Revista Jurídica Cesumar. Maringá, 2011, v.11, n<sup>o</sup>4, p. 464. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/1873>.

<sup>10</sup> SPALDING, Alessandra Mendes; NASCIMENTO, Francis Pignatti do; BREGA FILHO, Vladimir. Dos Direitos Fundamentais em Tempos de Pandemia. Revista Jurídica Luso-Brasileira. Lisboa, 2021, p. 37. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacao/revista-juridica-lusobrasileira-ano-7-2021-n-4/216>.

<sup>11</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. In Caderno de Direito Natural - Lei Positiva e Lei Natural, n. 1, 1<sup>a</sup> ed. Centro de Estudos Jurídicos do Pará, 1985, p. 27.

<sup>12</sup> AQUINO, Tomás de. Suma Teológica. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Edições Loyola, 2001, 1<sup>a</sup> parte da II, Q. 90, Artigo 1, p. 1505.

<sup>13</sup> BOBBIO, Norberto. Liberalismo e Democracia / Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Brasiliense S.A, 1994, p. 53.

<sup>14</sup> LIMA, Jairo Néia; CAMBI, Eduardo Augusto Salomão. Op. Cit., p.453.

As limitações ao exercício do poder tornaram-se imprescindíveis à proteção do sujeito, o qual possui incontestada vulnerabilidade em face de Estados despóticos. É por essa razão que se concebe a importância de Estado Democrático de Direito, pois trata-se de uma instituição de poder não ilimitado e arbitrário, mas cuja finalidade primordial é a proteção ou prestação dos Direitos dos seres humanos, uma vez que por eles fora constituído.

Ainda, em consideração ao cenário histórico, torna-se evidente a profunda assimetria entre governos democráticos e totalitários, ao passo que enquanto aquele zela pela proteção dos direitos e somente por essa finalidade fora constituído, este atua sempre de modo arbitrário, sem muito escrúpulo em relação a humanidade e seus direitos. Todavia, para Arendt<sup>15</sup>, ainda que um Estado assim não se intitule, o totalitarismo subsiste em toda resolução que sugere ser impossível ou inviável aliviar a miséria política, social ou econômica, cujas consequências são potencialmente influentes e lesivas para uma vida digna.

### Direito Fundamental à Educação no Brasil

As garantias constitucionais são importantíssimas aos Estado Democrático de Direito, inclusive, sob essa acepção, tem-se por consideração que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 enalteceu o valor excelso do ser humano e lhe conferiu a razão de existência dos direitos, pois ao atribuir à dignidade humana *status* de fundamento a torna parâmetro hermenêutico e integrativo para todo o ordenamento jurídico, além do compromisso de esforços desse em evitar as experiências históricas de aniquilação do ser humano<sup>16</sup>.

Nesse sentido, inclusive, como sendo um valor inegociável e indispensável, a dignidade da pessoa humana consiste, na concepção de Sarlet<sup>17</sup> na qualidade intrínseca do ser humano que o faz merecedor de respeito e consideração por parte do Estado e dos que lhe são páreos, e cuja efetivação decorre da implementação de direitos suficientes para assegurá-lo de todo abuso ou ilegalidade e lhe garantir condições para uma vida íntegra, capaz de ensejar a preservação e soerguimento de seus aspectos pessoais e sociais.

Contudo, no Brasil há uma impressão não latente de que não se enaltece a dignidade humana das pessoas em desenvolvimento, e de modo ainda mais letal, por vezes, a inviabiliza. Assim, tratando-se do direito à educação, é o que se interpreta da vedação do seu exercício na modalidade domiciliar, em decisão com repercussão geral proferida pelo Supremo Tribunal Federal (RE 888.815),

A questão teve origem na cidade de Canela, Rio Grande do Sul, por uma família que pleiteava o direito de educar seus filhos em casa. Tendo impetrado mandado de segurança

---

<sup>15</sup> ARENDT, Hannah. Origens do totalitarismo / tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Cia. das Letras, 1989, p. 511.

<sup>16</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 93.

<sup>17</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da Pessoa) Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. 9ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 23.

contra a Secretaria Municipal de Educação de Canela/RS, houve a negação do pedido e a recomendação de imediata matrícula na rede regular de ensino.

A questão chegou ao Supremo Tribunal Federal em 2018, por meio de recuso extraordinário, no qual decidiu-se que o ensino domiciliar não é um direito público subjetivo do aluno ou de sua família. Segundo a decisão, embora não se trata de modalidade vedada constitucionalmente, deve haver regulamentação por meio de lei federal, a qual deve ser editada pelo Congresso Nacional.

A decisão, à qual atribui-se repercussão geral, possui efeito *erga omnes*, de modo que no Brasil, enquanto não há regulamentação por lei federal, a modalidade de ensino domiciliar não pode ser praticada. No entanto, a impossibilidade de exercer o direito à educação na modalidade domiciliar em razão de ausência de regulamentação, aparenta um formalismo que não prepondera as circunstâncias fáticas de ineficiência na prestação do ensino público no Brasil<sup>18</sup> e, portanto, não guarda consonância com os intentos fundantes da República Federativa do Brasil, razão pela qual se evidencia, de modo austero, um complexo paradoxo em torno do exercício dos direitos fundamentais, com reflexos atinentes à condição de sujeito e a estabilidade da Democracia.

A controvérsia reside no fato de que embora não haja regulamentação específica da modalidade de ensino domiciliar no Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 não a veda, apenas prevê que a educação deve ser exercida por todos, razão pela qual possui *status* de obrigatoriedade. Contudo, a obrigatoriedade de matrícula em rede de ensino coletivo, portanto, ensino institucionalizado, é previsto em lei infraconstitucional<sup>19</sup>, de modo que a modalidade domiciliar não é contrária às disposições constitucionais.

Nesse sentido, a ausência de regulamentação não se mostra como fundamento adequado ao impedimento do ensino domiciliar no Brasil, ao menos não quando considerada toda a conjuntura brasileira, em seus aspectos fáticos e normativos. Inclusive, depara-se com um conflito normativo hierarquicamente equivalente. Isto porque, a previsão de obrigatoriedade de matrícula em ensino coletivo é de lei infraconstitucional. No mesmo sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos – do qual o Brasil é signatário e, portanto, é internalizado com *status* de lei infraconstitucional – prevê prioridade aos pais na escolha da educação que será ministrada aos filhos<sup>20</sup>.

O direito à educação demanda previsões cautelosas, pois seu potencial favorecimento à condição de sujeito, assim compreendido como ser humano digno e apto ao exercício da cidadania, tem por reflexos a qualidade de vida individual e também a

---

<sup>18</sup> A modalidade de ensino domiciliar se justifica em diversos aspectos – culturais, sociais, econômicos, geográficos, religiosos, por exemplo –, conforme assinalado pelo Ministro Luís Roberto Barroso (p. 13 – Inteiro teor do Acórdão – RE 888.815). O presente trabalho ocupa-se, prioritariamente, com o aspecto da ineficiência do ensino, tendo por justificativa que a obrigatoriedade a uma única modalidade de ensino, coletiva e institucional, que causa prejuízos aos educandos se mostra contrária aos intentos e princípios constitucionais que justificam e fundamentam o próprio direito à educação.

<sup>19</sup> Artigo 6<sup>a</sup> da Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96): “É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade”

<sup>20</sup> Artigo 26, item 3, da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

coletiva. É por essa razão que se torna imperioso se perquirir quanto às razões de limitação à forma de exercer direito à educação, uma vez que eliminar a liberdade do ensino sob a justificativa de assegurar uma educação uniforme dos cidadãos é um potencial manifestação da instauração do monopólio do poder, tão agostoso dos Estados totalitários. Mas, em contrapartida, considera-se que sendo a Educação uma garantia absoluta e, portanto, inexorável, as suas circunstâncias fáticas de interesse individual e do bem comum deve ser analisada pormenorizadamente no intento de repudiar a implantação da anarquia escolar, tão perigosa a sociedade<sup>21</sup>.

### **A realidade fática do ensino público no Brasil**

Atualmente se vivencia uma profunda crise escolar, a qual, coexistindo com uma crise social ainda mais profunda, corrobora com a lesividade à dignidade da pessoa humana, tão constante no Brasil. Nesse sentido, o problema da prestação educacional torna-se grave e evidente por tratar-se de um direito de caráter fundamental, uma vez que sua efetivação garante o desenvolvimento pessoal e social dos seres humanos, com reflexos pertinentes à dignidade e também à cidadania<sup>22</sup>. Além disso, indagações sobre as condições educacionais denotam ainda mais relevância em governos democráticos, pois, além dos reflexos atinentes à personalidade do sujeito de direitos, incidem visceralmente nas questões de limitação do poder governante.

É por essa razão que o problema da ineficiência educacional deve ser analisado com ainda mais sagacidade em Estados Democráticos, pois, conforme a concepção de Hannah Arendt<sup>23</sup> o objetivo de uma educação deficitária e totalitária nunca será inculcar a convicção, mas destruir a capacidade de formá-la.

Assim, apesar dos fundamentos e objetivos constitucionais terem por pressuposto o valor excelso do ser humano um paradoxo se estabelece quando da decisão do modo em que o direito à educação pode ser exercido no Brasil, donde surgem contraposições de teorias normativas, as quais, tendo cada um seu método próprio, traçam considerações sobre a norma e o direito, o poder e a justiça, o Estado e do sujeito.

Isto porque o direito à educação no Brasil atualmente é exercido de modo obrigatório e somente em instituições de ensino coletivo, as quais devem guardar consonância com as diretrizes da Base Nacional Comum Curricular. Conquanto, apesar de o acesso ao ensino ser público, gratuito e compulsório, os baixos índices de desempenho estudantil dos brasileiros no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) denotam uma profunda e complexa crise institucional, cuja consequência nefasta é a ineficiência no cumprimento da garantia constitucional e a violação a condição de sujeito de direitos.

---

<sup>21</sup> MARTINS, Waldemar Valle. Liberdade de ensino: reflexões a partir de uma situação no Brasil. São Paulo: Edições Loyola, 1976, p.153.

<sup>22</sup> MALLMANN, Liana Zerbielli Trentin; ZAMBAM, Neuro. O direito humano à educação: uma abordagem do desenvolvimento em Amartya Sen. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 35, n. 2: 347-362, jul./dez. 2019, p. 353.

<sup>23</sup> ARENDT, Hannah. Origens do totalitarismo / tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Cia. das Letras, 1989, p. 520.

Nesse sentido, uma abordagem quantitativa do desempenho estudantil em âmbito internacional, nacional e regional denota a profusa ineficiência da prestação do ensino público no Brasil, a qual é suficiente para exteriorizar o profundo déficit de aprendizagem dos educandos.

As avaliações, periodicamente aplicadas aos educandos brasileiros, constam com números estagnado e por isso concorre com a concepção de que o atual ensino público não se mostra suficiente para o alcance dos intentos fundantes da República Federativa do Brasil, os quais consistem na aptidão para o exercício da cidadania e na proteção ou constituição da dignidade da pessoa humana, conforme artigo 1º, incisos II e III, respectivamente, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88<sup>24</sup>.

### **Cenário Internacional: Avaliação PISA aplicada em 2018**

O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) consiste no maior estudo sobre educação mundial, sendo que a última aplicação, em 2018, registrou que a média de desempenho de um educando brasileiro, que conta com quinze anos, não supera 57,7 %, expressando baixa proficiência em leitura, matemática e ciências.

Os estudos se mostraram suficientes em comprovar, por meio de relatórios de desempenho, que os educandos brasileiros se encontram em situação de incapacidade para compreensão de textos e para resolução de cálculos e questões científicas simples e rotineiras. Trata-se, ainda, de dado relevante que a avaliação contou com a participação de 78 países membros, os quais integram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, sendo que quando comparado aos países da América do Sul o Brasil é o pior classificado tanto em Matemática quanto em Ciências e obtém a segunda pior posição no desempenho em Leitura. Além disso, quando comparado a todos os países integrantes da OCDE, a posição do Brasil no *ranking* em Leitura, Matemática e Ciências é de 59º, 72º e 67º, respectivamente<sup>25</sup>.

### **Praxe educacional no Brasil: Contexto e fatores associados**

A avaliação PISA 2018 também realizou averiguações quanto às circunstâncias educacionais a fim de traçar um panorama sobre a *praxe* das instituições de ensino, precipuamente nas escolas públicas, objetivando identificar quais são os fatores associados à insuficiência de proficiência mínima dos educandos.

Restou evidenciado, por meio dos levantamentos de questionários individualmente preenchidos, que o desempenho escolar está vinculado a riquezas sociais, culturais e econômicas, sendo que, enquanto 0,10% dos estudantes pobres não

---

<sup>24</sup> “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana”.

<sup>25</sup> BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasil no Pisa 2018 [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020, p. 70, 109, 132.

vislumbram a possibilidade de conclusão do ensino superior, o percentual para estudantes ricos é de 0,04<sup>26</sup>. Contudo, a pesquisa não demonstrou os critérios de classificação de índice para pobres e ricos, o que seria notadamente importante para uma concepção precisa da realidade, uma vez que o Brasil possui umas amplas e diversificadas condições geográficas, econômicas e sociais.

Outro ponto evidenciado no relatório foi a experiência de *bullying* pelos educandos, uma vez que nos demais países da OCDE pelo menos 23% dos alunos já sofreram esse tipo de violência, enquanto no Brasil o índice se aproxima aos 29%. Quanto à disciplina no ambiente de sala de aula, 41% dos alunos no Brasil relatam que os professores levam bastante tempo até conseguirem manter a ordem na classe até que consigam iniciar o conteúdo programático, enquanto nos demais países o índice é de 26%. Por fim, também foi apontado no relatório a frequente falta às aulas, sendo que enquanto nos demais países o percentual de pelo menos uma falta na semana é de 21, no Brasil é de 50<sup>27</sup>.

### **Cenário Nacional: Avaliações nacionais e regionais aplicadas em 2019**

No cenário nacional o desempenho dos educandos é analisado tendo por pressuposto as diretrizes de ensino básico, às quais consistem nas disciplinas de língua portuguesa e matemática.

Em um panorama geral e abrangente, o Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB), criado pelo INEP, é o formulário utilizado para avaliar a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para melhoria do ensino. Possui metas diferenciadas para cada rede de ensino, sendo que, enquanto as estimativas dos últimos cinco anos para as redes de ensino privada são todas próximas ou superiores a 7, as metas para a rede pública, tem média inferior ou equivalente a 5<sup>28</sup>.

Em análise ao formulário do ano 2019 é possível verificar que as projeções para a rede pública apenas atingiram a meta estabelecida nos anos iniciais do ensino fundamental, tendo atingido 5.7, enquanto a rede privada atingiu 7.1. Os anos finais do ensino fundamental alcançaram apenas 4.6, enquanto a rede privada obteve pontuação 6.4. E nos anos finais do ensino médio, o alcance obtido pela rede pública foi de apenas 3.9, enquanto a rede privada foi de 6.0; denotando, assim, a disparidade entre ensino público e privado, não somente nas metas estimadas, mas também nos resultados obtidos<sup>29</sup>.

Além disso, a fim de obter uma compreensão ainda mais pormenorizada da situação educacional do Brasil, ainda foram analisados o índice de desempenho básico dos educandos em matemática, por meio da avaliação da Olimpíada Brasileira de

---

<sup>26</sup> BRASIL. Op. Cit., p. 163.

<sup>27</sup> BRASIL. Op. Cit., p. 180.

<sup>28</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Resultados do Índice de Desenvolvimento de Educação Básica: 2019: resumo técnico [recurso eletrônico]. – Brasília: Inep, 2021, p. 23, 39.

<sup>29</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Op. Cit., 48, 65.

Matemática<sup>30</sup> das Escolas Públicas (OBMEP), aplicada em 2019, a partir da qual tornou-se possível deduzir que o Estado de São Paulo é que detém melhor desempenho na rede pública de ensino, uma vez que do total de 55.671 premiações por bom desempenho em matemática, 12.948 foram dos alunos paulistas, evidenciando um percentual aproximado de 23,2 de todo o Brasil.

Por essa razão, passou-se à averiguação do desempenho da rede pública do Estado de São Paulo, obtendo, assim, uma estatística regional do aproveitamento dos educandos quanto às proficiências em língua portuguesa e matemática. Nesse intento, utilizou-se dos relatórios de aplicação do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) referente ao ano de 2019. Elegeu-se, para tanto, a diretoria de ensino da cidade de Marília, a qual consta com aproximadamente 58 escolas<sup>31</sup>.

Essa avaliação possui quatro níveis de proficiência: abaixo do básico, básico, adequado e avançado. Como a análise tem por pretensão verificar a ineficiência da prestação do direito à educação, optou-se em perquirir os índices de insuficiência aos longos dos anos de ensino, os quais denotam que os alunos demonstram um domínio insuficiente dos conteúdos, competências e habilidades desejáveis para o período escolar que se encontram.

A análise do percentual de Língua Portuguesa<sup>32</sup> evidencia que no 3º ano do ensino fundamental 6,3% dos alunos estavam abaixo do básico, considerado insuficiente; no 5º ano do ensino fundamental 5,6%; no 7º ano do ensino fundamental 13,4%; no 9º ano do ensino fundamental 14,4%; e na 3ª série do ensino médio foi de 34,6%. Sendo que, a análise do percentual de Matemática<sup>33</sup> tem como média de desempenho considerado insuficiente, no 3º ano do ensino fundamental o equivalente 7,9%; no 5º ano do ensino fundamental 9,0%; no 7º ano do ensino fundamental 21,5%; no 9º ano do ensino fundamental 22,9%; e na 3ª série do ensino médio 50,5%.

Nesse sentido, tendo por estimativa que 40 escolas da diretoria de ensino de Marília possuem classes de Ensino Médio, é alarmante o percentual de ineficiência dos alunos, uma vez que aproximadamente  $\frac{1}{2}$  das turmas concluintes no ano não possuem proficiência mínima em matemática, ao passo que  $\frac{1}{3}$  não possui proficiência mínima em língua portuguesa.

## Ensino Domiciliar no Brasil: situação fática e jurídica

---

<sup>30</sup> BRASIL. Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas. OBMEP em números 2019. Disponível em: <<http://obmep.org.br/em-numeros.htm>> 29 de outubro de 2022, às 13h10m.

<sup>31</sup> GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Diretoria de Ensino, Região de Marília. Escolas públicas. Disponíveis em: <https://demarilia.educacao.sp.gov.br/escolas-estaduais-3-0/>. Acesso em 29 de outubro de 2022, às 13h30m.

<sup>32</sup> SÃO PAULO. Secretaria da Educação. Saresp 2019. Diretoria de Ensino/Município: Marília/Echaporã. 2019, p. 3. Disponível em: [http://saresp.fde.sp.gov.br/Boletim/2019/RedeEstadual/1/2019\\_RE\\_047703\\_1.pdf](http://saresp.fde.sp.gov.br/Boletim/2019/RedeEstadual/1/2019_RE_047703_1.pdf). Acesso em 29 de outubro de 2022, às 13h30m.

<sup>33</sup> SÃO PAULO. Op. Cit., p. 4.

Em atenção a ineficiência da prestação coletiva do ensino e dos diversos prejuízos advindos de uma educação deficitária surge, também no Brasil, a modalidade de Ensino Domiciliar, também denominada *homeschooling*.

Na legislação pátria a possibilidade se fundamenta, ao menos pretensiosamente, no dispositivo 229 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 e 1.634 do Código Civil, os quais atribuem aos pais, por meio do exercício do poder familiar, o dever legal de assistência, criação e educação dos filhos menores. No mesmo sentido, a escolha por uma educação autônoma também encontra fundamento no artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu item terceiro<sup>34</sup>, o qual confere aos pais prioridade na escolha do gênero de educação que será ministrada aos seus filhos

Vislumbra-se que a opção pela educação domiciliar no Brasil tenha surgido como uma forma de contrapor à realidade fatídica da educação no Brasil, tratando-se, portanto, de uma alternativa para proteger e expandir às escassas zonas de liberdade cidadã, não por acreditar que soluções individuais possam ser respostas suficientes para grandes problemas sociais, mas por vislumbra-la como sendo um antídoto às diversas mazelas ocasionadas pela ineficiência da educação coletivista. Todavia, o Supremo Tribunal Federal (2015, TEMA 822) decidiu, em sede de repercussão geral, que “não existe direito público subjetivo do aluno ou de sua família ao ensino domiciliar, inexistente na legislação brasileira”.

Ao vedar essa modalidade e, conseqüentemente, restringir a forma de exercício do direito, gerou-se uma profunda tensão na democracia, a qual não se restringe aos Direitos Fundamentais, mas se estende às discussões em torno da Teoria do Estado, pois, o paradoxo remonta aos limites de atuação do Estado e do sujeito de direitos.

### **A viabilidade da educação domiciliar sob a óptica das teorias normativas**

É na experiência jurídica que o liame entre Direito e Estado se torna ainda mais explícito, tendo por *clímax* as diversas teorias normativas<sup>35</sup>, as quais, além de nortear a forma de interpretação e integração da norma, legitimam o exercício dos poderes e dos direitos e a eles impõem limites.

Nesse sentido, tem-se como preponderante a proposta por Hans Kelsen, a qual considera o poder um fato histórico e o Estado sendo toda a ordem jurídica, razão pela qual pressupõe que a Teoria do Estado deva coincidir com a Teoria do Direito. Porém, a interpretação de Miguel Reale se contrapõe a Teoria do Normativismo Integral, ou a ela propõe uma complementação, pois, embora concorde que o poder é um fato social e histórico, não vislumbra consonância entre Poder e Direito, uma vez que, na sua concepção, o Direito é dotado de metodologia própria<sup>36</sup>

<sup>34</sup> “Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o gênero de educação a dar aos filhos”

<sup>35</sup> Há diversas teorias normativas, porém, no presente artigo, apenas é objeto de estudo as propostas por Hans Kelsen e Miguel Reale. A escolha é metodológica e tem por finalidade analisar, em contraposição, as concepções de cada uma delas sobre a estrita vinculação da conduta humana à norma e, em última análise, verificar as contribuições quanto a forma de exercer o direito à Educação no Brasil.

<sup>36</sup> REALE, Miguel. A teoria tridimensional do direito. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 128.

A metodologia própria do Direito na teoria de Reale<sup>37</sup> se consubstancia na premissa de que a experiência jurídica deve concretizar-se no valor supremo da justiça e na plausibilidade do Direito em seu dever-ser histórico; interpretação que se culminou a partir de uma percepção tridimensional do Direito, segundo a qual torna-se imprescindível à ciência do Direito a integração das dimensões fática, axiológica e normativa.

É sob essa perspectiva que o apogeu da sua Teoria Tridimensional conclui que a norma jurídica é mais abrangente que a norma legal, pois implica à experiência jurídica a necessidade de integração da realidade social numa estrutura regulatória previamente estabelecida, sendo, portanto, inescusável para o alcance da solução justa a aplicação da dialética da complementaridade, precipuamente pelo poder judiciário, em decorrência da necessidade de inserir a jurisprudência no fluxo da história da vida; o que, contudo, não deve implicar na perda de rigor técnico e segurança exigidos pela ciência, a qual deve ser estável, mas não estática; devendo, sobretudo, ser precisa, mas sem se cristalizar em fórmulas rígidas, ilusoriamente definitivas<sup>38</sup>.

Nessa perspectiva, portanto, tem-se por consideração que a teoria do formalismo proposto por Hans Kelsen, supostamente utilizada como motivação da decisão que veda a educação domiciliar no Brasil, a qual compreende que o direito é o posto na norma, sendo esse o único fator determinante para a aplicação do enunciado ao caso fático, não denota uma estrita consonância ao intento de proteção aos direitos e de manutenção a democracia, razão pela qual hodiernamente tal teoria tem sido contraposta às convicções de Miguel Reale, o qual ressalta a necessidade de pensar no enunciado normativo com uma inteligência complementar, lhe atribuindo as dimensões de fato e valor; e ainda propõe Reale que a integração normativa não é papel exclusivo dos legiferantes, mas de todos os poderes e sujeitos que compõem a experiência jurídica<sup>39</sup>.

Assim, denota-se que as teorias normativas com conotação valorativa são primordiais para a concretização do justo. Além disso, torna-se evidente que por essa razão, precipuamente na atual conjuntura, os princípios e fundamentos constitucionais são norteadores das atividades dos sujeitos, bem como da atuação dos poderes na experiência jurídica, razão pela qual a norma, na concepção de ser um comando que impede um ato ou a viabiliza, deve ser o instrumento para concretização das projeções constitucionais, culminando, assim, na efetividade do direito e da justiça.

Portanto, tem-se por consideração que com o advento dos direitos fundamentais e das disposições principiológicas do ordenamento jurídico, tornou-se imprescindível que as teorias normativas tencionam à soluções justas e adequadas por meio da associação da norma ao às circunstâncias fáticas, razão pela qual a educação domiciliar, quando contraposta a ineficiência da prestação do ensino público e as consequências de uma educação deficitária, notadamente prejudicial a qualidade de vida do sujeito e da coletividade, pode, senão dizer deve, ser considerada como forma legítima de exercer o direito, uma vez que tem por intento a efetivação dos fundamentos constitucionais.

<sup>37</sup> REALE. Op. Cit., p. 128.

<sup>38</sup> REALE. Op. Cit., p. 124.

<sup>39</sup> REALE, Miguel. A teoria tridimensional do direito. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 14.

Além disso, não se pode olvidar que a educação e a cidadania estabelecem vínculos que implicam uma realização conjunta, uma vez que a educação contribui à harmonia e equilíbrio social, tanto em seu aspecto individual quanto coletivo, razão pela qual torna-se imprescindível às condições de sua realização, pois a sua efetiva aplicação reverte em benefícios ao indivíduo no exercício de outros direitos e a toda a coletividade.

Neste sentido, é a razão pela qual se assegura que a modalidade de educação domiciliar não é apenas a expressão de um direito de liberdade, mas implica, sobretudo, no bem estar social, pois a qualidade de vida subjetiva é causa visceralmente influente na qualidade de vida coletiva.

### **Educação domiciliar e o intento constitucional à vida digna e exercício da cidadania**

Não se pode ter por desconhecido que a concepção de educação enquanto processo de aprendizagem apto a contribuir com o desenvolvimento das potencialidades do educando enquanto ser individual e coletivo foi, aos poucos, sendo substituído por noção que reduz a educação a uma atividade social, a qual, em ambientes coletivos e obrigatórios, aclamam que a educação não é apenas um direito, mas um dever irrenunciável. Destarte, quanto a imprescindibilidade da educação e seus reflexos à toda a coletividade não há causas de hesitação, porém, a forma com que ela é hoje oferecida é motivo de cisma tanto em relação ao seu procedimento, quanto a sua efetividade.

Ainda, não se pode olvidar que o ensino coletivo é essencial por propiciar possibilidades de socialização ao educando, mas o ensino individual também se mostra imprescindível para viabilizar a atenção constante às dificuldades e possibilidade especial que cada aluno encontra no processo educativo. É por essa razão que a educação individualizada não consiste em pretensão oposta às exigências sociais, ao contrário, trata-se de uma alternativa aos problemas educacionais, cujo intento, ao concentrar-se no desenvolvimento pessoal e peculiar de cada sujeito, é torná-lo mais satisfeito com a vida e capacitado para viver em coletividade<sup>40</sup>.

Destarte, o intento inescusável da educação consiste no favorecimento à condição de sujeito, assim compreendido como sendo o ser humano digno e apto ao exercício da cidadania. Nesse sentido, a educação não pode ser restringida à finalidade de propiciar conhecimentos concretos, normas ou padrões de atitude e reação a problemas e situações sociais, mas, a imprescindibilidade da educação nos dias atuais decorre da finalidade de inculcar no educando a capacidade de desenvolver-se como ser humano e contribuir com o meio que o circunda, tornando-o capacitado para a profissão e o trabalho, além de torná-lo probo na conduta, segundo uma concepção ordenada da ética e da moralidade que implica no respeito a si e aos demais sujeitos.

É por essa razão que, na concepção do pedagogo Victor García Hoz<sup>41</sup> “a educação pode ser entendida como um processo de assimilação cultural e moral, e, ao mesmo tempo, como um processo de separação individual”, isto porque, embora seja necessário a concepção sobre o complexo de instituições sociais, econômicas e políticas que

<sup>40</sup> GARCÍA HOZ, Víctor. Educação personalizada. 1ª ed. Campinas, SP: Kírion, 2018, p. 38.

<sup>41</sup> GARCÍA HOZ. Op. Cit., p. 33 e 36.

caracterizam a vida de uma comunidade em qualquer fase da sua evolução história, é primordial no processo educacional que o educando desenvolva e torne efetivas as suas próprias possibilidades, descobrindo os tipos de atividade e reações mais concordes, uma vez que a educação se realiza em cada sujeito de acordo com as suas próprias características.

Nesse sentido, os objetivos fundamentais da educação, em seus aspectos subjetivo, de vida digna; e objetivo, de aptidão ao exercício da cidadania; são alcançadas, segundo García Hoz<sup>42</sup> quando o processo educativo mostra-se suficiente à incutir no educando a capacidade de “reconhecer os condicionamentos de sua liberdade, para que possa fazer uso de sua livre decisão nas zonas de autonomia que sempre tem ao seu alcance”, expressando, assim, não somente a liberdade de iniciativa, mas também a sua responsabilidade pessoal.

Nesse sentido, a viabilidade da educação domiciliar consiste na sua efetividade em favorecer os aspectos atinentes à dignidade da pessoa humana e a sua capacidade para exercer a cidadania, isto porque, não se trata de um mero processo para adquirir conhecimentos ou habilidades, pois isso restringia sua importância e finalidade; trata-se, sobretudo, de considerar o ser humano como pessoa, como um perscrutador e ativo que explora e transforma o mundo que o circunda, tendo por cautela as especificidades do ensino a das circunstâncias do educando.

Assim, a educação individual, realizada em âmbito doméstico, pode ser considerada como sendo uma modalidade viável por revelar-se como uma alternativa à realidade fática do ensino público, tendo por consideração que as causas associativas da educação deficitária, conforme formulário do PISA 2018<sup>43</sup>, são identificadas em razão da violência, a demora ao início das aulas e continuidade do conteúdo em razão de indisciplina, circunstâncias que possuem menor probabilidade de ocorrência no âmbito doméstico.

Além disso, a educação domiciliar também representa aos sujeitos de direito uma expressão da liberdade democrática em optar pelo que melhor lhe satisfaça os interesses sem que, contudo, isso implique em descumprimento a valores constitucionais e a normas legítimas de organização da sociedade, tratando-se, ainda, de uma alternativa legítima àqueles, que insatisfeitos com a prestação pública do ensino, não possuem recursos, econômicos, sociais ou instrumentais, para o ingresso em uma rede de ensino privada.

Portanto, além de ser uma modalidade efetiva de ensino, tendo por consideração às peculiaridades de cada educando e, assim, contribuindo com a qualidade de vida individual e coletiva, sobre a educação domiciliar pode ser dito, ainda, que trata-se de uma forma legítima de exercer o direito, pois implicando em uma possibilidade democrática, não somente por corresponder aos intentos indissociáveis da educação, mas porque, em sentido ambivalente, intenta os mesmos fundamentos ostensivos na carta constitucional,

---

<sup>42</sup> GARCÍA HOZ. Op. Cit., p. 17.

<sup>43</sup> BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasil no Pisa 2018 [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020, p. 181.

razão pela qual é possível assegurar a sua corroboração aos valores fundantes da República Federativa do Brasil.

## CONCLUSÃO

A vedação da modalidade domiciliar no Brasil sob o fundamento de ausência normativa – denotando prestígio a teoria do positivismo jurídico –, embora possua certa conotação normativa que visa a fundamentá-la, quando observada sob outros aspectos, tal como o da obrigatoriedade a um ensino coletivo ineficiente, evidencia uma severa atuação do poder, potencialmente comprometedor à manutenção da democracia e o Estado Democrático de Direito.

No que pese a atual falta de regulamentação da modalidade do ensino domiciliar, a ausência de inconstitucionalidade ou mesmo de vedação pelo texto constitucional, esta modalidade pode ser considerada um forma legítima de exercer o direito à educação no Brasil, pois viabiliza a efetividade dos intentos constitucionais, podendo, ainda, ser considerada uma alternativa à ineficiência da prestação pública do ensino e, de modo concomitante, expressão da legítima liberdade democrática que não resulta em descumprimentos dos valores e normas constitucionais.

Nesse sentido, tem-se por consideração que a norma jurídica, bem como os princípios e intentos da República Federativa do Brasil, são não só mais abrangentes que a norma legal, mas são as diretrizes norteadoras e interpretativas da experiência jurídica, a qual incumbe a necessidade de integração da realidade social numa estrutura regulatória previamente estabelecida. Ou seja, uma vez que às teorias normativas incumbem a forma de interpretação e integração do direito, elas são consideradas meio para concretização dos preceitos constitucionais, objetivando a transformação da realidade social por meio da promoção da dignidade da pessoa humana, intento inescusável do Estados Democráticos de Direito; razão pela qual uma solução justa não deve ser preterida pela aplicação intransigente da norma, quando a interpretação e integração da norma é propício à dignidade.

Nesse sentido, em um cenário de Estado Democrático, o ensino domiciliar é uma legítima forma de exercício do direito à educação, pois a compulsoriedade a um ensino ineficiente sem sequer uma possibilidade legítima de abstenção, se mostra contrária a função estatal de garantir a liberdade e preponderar pela obtenção da dignidade humana, fim último do ordenamento jurídico e dos Estados Democráticos de Direito.

Assim, se concebe que a educação domiciliar é forma legítima de exercício do direito, pois corrobora com os intentos fundantes do Estado Democrático de Direito e a sua efetividade é benfeitoria ao sujeito individualmente considerado e, de modo consequente, à toda coletividade. Isto porque, precipuamente na atual conjuntura, cuja prestação da educação consiste em um direito obrigatório e ineficiente, a modalidade domiciliar é vislumbrada como sendo uma alternativa, uma vez que um processo educativo individualizado não implica em oposição às exigências sociais, ao contrário, a ela contribui quando corrobora com a qualidade de vida do sujeito.

Portanto, uma vez que a educação é imprescindível ao desenvolvimento do sujeito, em seus aspectos subjetivos de vida digna e objetivo de aptidão para o exercício da cidadania, a efetividade de educação domiciliar é assim considerada em decorrência de um processo educativo personalizado que tem por consideração às peculiaridades de cada sujeito, em suas qualidades e dificuldade. Assim, a educação domiciliar pode ser considerada não um método de ensino, mas uma concepção educativa com exigências práticas com fundamento no pleno desenvolvimento da pessoa, implicando, desta maneira, na sua capacitação e autonomia, facilitando, assim, a sua realização pessoal, sua inserção na coletividade e contribuição à toda sociedade.

## REFERÊNCIAS

AQUINO, Tomás de. *Suma Teológica*. 2ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo* / tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia* / Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense S.A, 1994.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasil no Pisa 2018 [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020, p. 70, 109, 163, 180, 181.

BRASIL. *Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas*. OBMEP em números 2019. Disponível em: <<http://obmep.org.br/em-numeros.htm>> 29 de outubro de 2022, às 13h10m.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário 888.815 Rio Grande do Sul. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 12 de setembro de 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 2002.

GARCÍA HOZ, Víctor. *Educação personalizada* / tradução de Felipe Denardi. 1ª ed. Campinas, SP: Kírion, 2018.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Diretoria de Ensino, Região de Marília*. Escolas públicas. Disponíveis em: <<https://demarilia.educacao.sp.gov.br/escolas-estaduais-3-0/>> Acesso em 29 de outubro de 2022, às 13h30m.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA Resultados do Índice de Desenvolvimento de Educação Básica: 2019: resumo técnico [recurso eletrônico]. – Brasília: Inep, 2021, p. 23, 39, 48, 65.

LIMA, Jairo Néia; CAMBI, Eduardo Augusto Salomão. Os Efeitos Irradiantes da Constituição Sobre o Direito Privado: seu Processo de Constitucionalização. *Revista Jurídica Cesumar*. Maringá, v.11, nº4, 451- 469, 2011, p. 453, 465.

MALLMANN, Liana Zerbielli Trentin; ZAMBAM, Neuro. O direito humano à educação: uma abordagem do desenvolvimento em Amartya Sen. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 35, n. 2: 347-362, jul./dez. 2019, p. 353.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *In Caderno de Direito Natural - Lei Positiva e Lei Natural*, n. 1, 1ª ed. Centro de Estudos Jurídicos do Pará, 1985.

MARTINS, Waldemar Valle. *Liberdade de ensino: reflexões a partir de uma situação no Brasil*. São Paulo: Edições Loyola, 1976.

OLIVEIRA, Ana Carolina Borges de. Diferenças e semelhanças entre os sistemas da civil law e da common law. In: *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. Curitiba, v. 6, n.4, jan.jun., p. 43-68, 2014, p. 54.

REALE, Miguel. *A teoria tridimensional do direito*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

SÃO PAULO. Secretaria da Educação. *Saresp 2019. Diretoria de Ensino/Município: Marília/Echaporã*, 2019, p. 3-4. Disponível em: <[http://saresp.fde.sp.gov.br/Boletim/2019/RedeEstadual/1/2019\\_RE\\_047703\\_1.pdf](http://saresp.fde.sp.gov.br/Boletim/2019/RedeEstadual/1/2019_RE_047703_1.pdf)> Acesso em 29 de outubro de 2022, às 13h30m.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de direito constitucional / Ingo Wolfgang Sarlet; Luiz Guilherme Marinoni; Daniel Mitidiero*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade (da Pessoa) Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SPALDING, Alessandra Mendes; NASCIMENTO, Francis Pignatti do; BREGA FILHO, Vladimir. Dos Direitos Fundamentais em Tempos de Pandemia. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*. Lisboa, nº4, 35-52, 2021, p. 37.

Data de Recebimento: 31/08/2022

Data de Aprovação: 20/10/2022

## A EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO INCLUSIVA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

### THE EFFECTIVENESS OF THE RIGHT TO INCLUSIVE EDUCATION IN HIGHER EDUCATION

Iara Pereira Ribeiro<sup>1\*</sup>  
Rebeca Costa Fabrício<sup>2\*\*</sup>

#### RESUMO

Este artigo descreve os resultados da revisão de literatura realizada na base de dados da SciELO-Brasil, com o objetivo de analisar a efetividade da educação inclusiva no ensino superior brasileiro e identificar quais são os principais entraves para o aumento do acesso da pessoa com deficiência aos cursos de graduação. Compõem a amostra da pesquisa 41 artigos científicos, analisados por meio dos métodos comparativo e indutivo. Conclui-se que o ingresso de alunos autodeclarados com deficiência na graduação ainda é muito baixo, existindo diversas dificuldades para a prática da educação inclusiva nesse nível de ensino, principalmente em razão da falta de acessibilidade, o que revela a maneira precária como o direito à educação superior inclusiva é efetivado.

Palavras-chave: pessoa com deficiência; ensino superior; educação inclusiva; inclusão; acessibilidade.

#### ABSTRACT

This article describes the results of the literature review conducted in the SciELO-Brazil database, with the objective of analyzing the effectiveness of inclusive education in Brazilian higher education and identifying what the main obstacles are to increasing the access of people with disabilities to undergraduate courses. The research sample comprised 41 scientific articles, analyzed using the comparative and inductive methods. It is possible to conclude that the number of self-declared students with disabilities entering undergraduate programs is still very low, and there are several difficulties in the practice of inclusive education at this level, especially because of the lack of accessibility, which reveals the precarious way in which the right to inclusive higher education is realized.

Key-words: person with disabilities; higher education; inclusive education; inclusion; accessibility.

<sup>1\*</sup> Doutora em Direito Civil pela PUC/SP (2013). Mestre em Filosofia do Direito também pela PUC/SP (2000). Graduada em Direito pela PUC/SP (1992) e em Letras pela USP (1996) com Licenciatura em Português e Linguística. Professora do Departamento de Direito Privado da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Lattes:<http://lattes.cnpq.br/3582646025099690>. ORCID:<https://orcid.org/0000-0002-4085-695X>. E-mail: [iararibeiro@usp.br](mailto:iararibeiro@usp.br).

<sup>2\*\*</sup>Graduanda em Direito na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Lattes:<http://lattes.cnpq.br/1950147304906126>. ORCID:<https://orcid.org/0000-0001-8211-4578> E-mail: [rebecacfabricao@usp.br](mailto:rebecacfabricao@usp.br).

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, acompanhou-se uma preocupação crescente com a promoção da inclusão educacional ao longo de toda a vida. Movimentações políticas internacionais em prol da educação inclusiva e equitativa para todos, o que compreende minorias raciais, étnicas, religiosas, de gênero, de sexualidade (população LGBTQIA+) e de outras diferenças estigmatizantes como a deficiência, resultaram em compromissos normativos em âmbito mundial. Nesse sentido, a recente Declaração de Incheon, realizada durante o Fórum Mundial de Educação de 2015, na Coreia do Sul, reafirmou os princípios do “movimento global Educação para Todos” e a visão refletida em diversos tratados de direitos humanos internacionais e regionais sobre a educação, visando a superação dos desafios da educação inclusiva ainda existentes<sup>3 4</sup>.

Embora o conceito de inclusão na educação seja abrangente a diferentes grupos socialmente marginalizados, este texto se dedica a um grupo em particular, tratando do direito à inclusão na educação superior da pessoa com deficiência (PcD).

A pessoa com deficiência (PcD) tem direito à educação inclusiva e ao acesso à educação superior em igualdade de condições com as demais pessoas, conforme largamente assegurado por normas internacionais e nacionais. No plano internacional, a construção normativa que assegurou à PcD o direito fundamental à educação de forma integrada teve início, em 1975, com a aprovação da “Declaração de Direitos das Pessoas Deficientes” pela ONU, seguida no âmbito educacional pelas Declarações de Jomtien (1990), de Salamanca (1994) e de Guatemala (1999), apontadas como marcos na defesa da educação inclusiva, bem como, recentemente, pela citada Declaração de Incheon (2015).

A legislação brasileira seguiu os parâmetros normativos estabelecidos por essas declarações, mas foi apenas a partir dos anos 2000, especialmente com a assinatura da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu protocolo Facultativo (2007)<sup>5</sup>, que as normatizações voltadas à inclusão social da PcD avançaram. Em relação à inclusão no ensino superior, as políticas públicas e leis que mais se destacaram foram o Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Incluir) (2005), a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008), a Lei Brasileira de Inclusão (LBI) (Lei n. 13.146/2015) e a Lei de Cotas (Lei n. 13.409/2016). Todas essas políticas contribuíram para que a PcD tivesse acesso e condições de permanência equitativas no ensino superior.

Apesar disso, segundo dados do último Censo de Educação Superior de 2020, havia apenas 55.829 pessoas com algum tipo de deficiência, transtornos globais do

---

<sup>3</sup> UNESCO. Declaração de Incheon. Educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos. Incheon, Coreia do Sul: UNESCO, 2015.

<sup>4</sup> A Declaração de Incheon alinha-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) definidos pela ONU, em 2015, para os próximos 15 anos (Agenda 2030).

<sup>5</sup> A Convenção e seu Protocolo Facultativo foram incorporados ao Direito interno na forma de Emenda Constitucional pelo Decreto n. 6.949/2009, o que conferiu aos seus princípios e às suas diretrizes o status de norma constitucional no ordenamento jurídico brasileiro.

desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação matriculadas em cursos de graduação, o que corresponde a cerca de 0,64% do total de matrículas no país<sup>6</sup>. Dessa forma, observa-se que o acesso da PcD ao ensino superior é de menos de um por cento dos matriculados, sendo esse um indicativo de que ainda existem muitos entraves para uma educação inclusiva.

Essa preocupação tem sido objeto de diversos estudos científicos sobre o ingresso e a permanência da PcD em diferentes instituições de ensino superior, despertando o interesse em analisar essa literatura, a fim de identificar eventuais similaridades nos variados contextos acadêmicos e, a partir disso, obter um panorama da maneira como a inclusão se efetiva no ensino superior brasileiro e quais são os principais entraves para o aumento do acesso de PcD à graduação.

Portanto, como metodologia de pesquisa, foi realizada revisão de literatura sobre a educação inclusiva no ensino superior e o acesso e permanência da PcD na graduação; os métodos empregados na análise dos resultados foram o indutivo e o comparativo.

### Descrição da metodologia

A revisão de literatura foi realizada na base de dados da SciELO-Brasil, no período de janeiro a abril de 2021, a partir da conjugação das seguintes palavras-chave, necessariamente nesta ordem: (1) “educação inclusiva” e “ensino superior”; (2) “educação”, “ensino superior” e “deficiência”; e (3) “inclusão”, “deficiência” e “ensino superior”. A escolha pela SciELO-Brasil explica-se por conjugar artigos científicos de diferentes áreas e de uma variedade de pesquisadores; assim, numa primeira busca rápida, foram encontrados resultados promissores, pois um número significativo de textos tratava do tema da deficiência na educação.

Em três buscas, utilizando as referidas palavras-chave, 186 artigos científicos foram revelados<sup>7</sup>, mas apenas 41 compõem a amostra. O critério de inclusão consistiu em publicações que versavam sobre a educação inclusiva da PcD em cursos de graduação do ensino superior no Brasil. Dessa forma, foram excluídos da amostra os estudos sobre a deficiência em outras áreas específicas, as produções internacionais, os textos que tratam da inclusão de outras minorias sociais no ensino superior, da inclusão da PcD exclusivamente na pós-graduação ou da educação inclusiva nos outros níveis de ensino, além das publicações já selecionadas.

Foi interessante observar, ainda, que o período de publicação dos artigos da amostra variou de 2007 a 2020, sendo os anos de 2017 e 2018 com o maior número de publicações, com oito textos cada, e o ano de 2009 o único sem publicações. Ademais, a amostra soma 105 pesquisadores, vinculados a instituições de ensino localizadas nas

<sup>6</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2020. Brasília: Inep, 2022.

<sup>7</sup> Esse número é relativo, tendo em vista que diversas publicações se repetiram nas buscas. Apenas com relação aos artigos científicos com pertinência temática à pesquisa, selecionados para compor a amostra final, foi possível detectar um total de 27 repetições. Mesmo assim, as três buscas foram essenciais, pois evidenciaram, respectivamente, dezessete, quatorze e dez publicações da amostra.

regiões Sudeste (n=47), Sul (n=25), Nordeste (n=15), Norte (n=12) e Centro-Oeste (n=5), e um vinculado a uma instituição de Portugal.

Outro dado importante diz respeito a 25 artigos científicos da amostra que relatam pesquisas empíricas nas instituições de ensino superior e indicam a região do país na qual elas estão localizadas. A região Sudeste é a que apresenta o maior número de estudos, com 11 pesquisas que investigaram instituições dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Em seguida, encontram-se 9 estudos referentes a instituições do Sul, algumas das quais estão situadas nos estados do Paraná e Santa Catarina. A região Nordeste constitui o lócus de 5 trabalhos, que abordam universidades do Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Sergipe. Por fim, em menor número estão as pesquisas relacionadas ao Norte e ao Centro-Oeste, com 3 e 2 estudos científicos cada, de instituições do Pará, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal. É interessante destacar, também, que 16 dessas publicações revelaram as universidades perquiridas: no Sudeste, estão a UFSCar, UNESP, USP, UNIFAL, UFJF, UEMG e UFRJ; no Sul, a UFPR, UFSC, FURB, UDESC, UNISUL e UNESC; no Nordeste, a UFRN, UERN, UFPB, FESVIP, UNIESP, IEP e UFS; no Norte, a UFPA e no Centro-Oeste, a UFGD e UnB.

Em conformidade com o objetivo proposto, este artigo discute os resultados obtidos na revisão de literatura de publicações que relatam pesquisas cuja abordagem focaliza a inclusão, a acessibilidade e a permanência da PcD na educação superior. A partir desses estudos, os tópicos a seguir tratam do acesso da PcD no ensino superior e de sua permanência segundo as condições de acessibilidade existentes nas instituições de ensino.

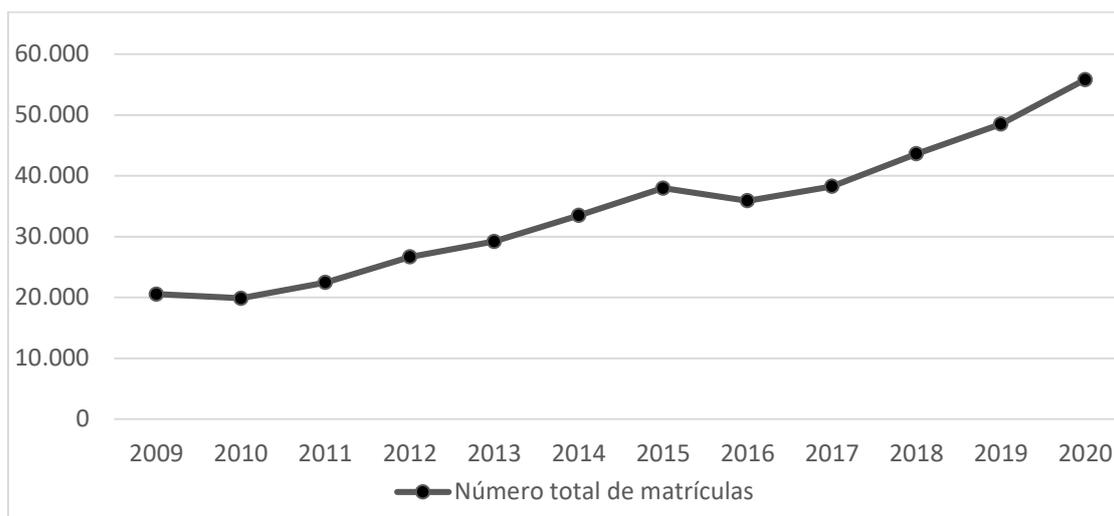
### Presença da pessoa com deficiência ao ensino superior

As estatísticas nacionais demonstram que houve um aumento gradual no número de matrículas de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação nos cursos de graduação. Tomando como parâmetro os últimos anos, verifica-se que esse número mais que dobrou, passando de 20.530 em 2009 para 55.829 em 2020, conforme os dados do último Censo da Educação Superior, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)<sup>8</sup>. O gráfico a seguir ilustra esse crescimento:

**Figura 1** – Matrículas em cursos de graduação de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação, segundo o Censo da Educação Superior de 2020

---

<sup>8</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, op. cit.



Fonte: Elaboração própria.

Esse crescimento parece resultar das políticas públicas voltadas à expansão do acesso e à inclusão das pessoas socialmente vulneráveis na educação superior.

Com relação à PcD, o Ministério da Educação e Cultura (MEC) instituiu, em 2005, por meio da Secretaria de Educação Superior (SESu), e em parceria com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), o Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Programa Incluir), com o objetivo de fomentar, através de recursos orçamentários, a criação de núcleos de acessibilidade nas universidades federais. Esses núcleos seriam responsáveis por organizar ações institucionais de inclusão da PcD no meio acadêmico, por meio da eliminação de barreiras e da promoção do cumprimento dos requisitos de acessibilidade definidos na legislação<sup>9</sup>  
10.

O impacto da criação do Programa Incluir é identificado a partir de 2009, quando houve um salto no número de matrículas de estudantes com deficiência em instituições públicas de ensino superior, e, desde então, ocorre um crescimento progressivo do total de alunos autodeclarados com deficiência<sup>11</sup>.

Além do Incluir, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) (Lei n. 10.260/2001) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI) (Lei n. 11.096/2005) também foram fundamentais para o aumento desses estudantes na graduação. Essas políticas são destinadas à ampliação do acesso de pessoas socioeconomicamente vulneráveis às instituições privadas de ensino superior, por meio do financiamento estudantil e da concessão de bolsas de estudos; de fato, os dados mostram que, entre 2009 e 2018, a taxa

<sup>9</sup> A Lei n. 10.098 de 2000, regulamentada pelo Decreto-lei n. 5.296 de 2004, e a Norma Brasileira n. 9.050/2004 da ABNT estabelece normas gerais, critérios e parâmetros para a promoção da acessibilidade.

<sup>10</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Secretaria de Educação Superior. Documento Orientador Programa Incluir - Acessibilidade na Educação Superior. MEC/SECADI/SESu, Brasília, 2013, p. 3.

<sup>11</sup> MARTINS, Diléia Aparecida; LEITE, Lúcia Pereira; LACERDA, Cristina Broglia Feitosa de. Políticas públicas para acesso de pessoas com deficiência ao ensino superior brasileiro: uma análise de indicadores educacionais. *Ensaio: aval. pol. públ. educ.*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 89, p. 984-1014, dez. 2015, p. 1003.

de matrícula das PcD cresceu 178% em universidades privadas<sup>12</sup> <sup>13</sup>. Em seguida, com a promulgação da Lei n. 13.209/2016 (altera a Lei de Cotas, que prevê reserva de vagas às PcD nas universidades federais<sup>14</sup>, o total de matrículas novamente saltou, indo de 38.272 em 2017 para 55.829 em 2020<sup>15</sup>.

Entretanto, apesar desse crescimento contínuo, segundo as estatísticas formais, as PcD representam apenas cerca de 0,64% dos estudantes matriculados no ensino superior<sup>16</sup>. Isso “pode estar relacionado à precariedade do desempenho do vestibulando no exame” e “à falta de informação e cumprimento das normativas que regem o vestibular acessível”<sup>17</sup>.

Ademais, é possível notar que o acesso é condicionado pelo tipo de deficiência, tendo em vista que as deficiências física, visual (baixa visão) e auditiva somaram os maiores índices de matrícula ao longo dos anos. Em 2020, essas deficiências corresponderam ao percentual de 74,68% do total de pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação matriculadas nos cursos de graduação<sup>18</sup> <sup>19</sup>, o que, novamente, pode estar diretamente relacionado às condições de acessibilidade exigidas pela legislação e oferecidas pelas instituições<sup>20</sup> <sup>21</sup>. Dessa forma, as ações governamentais até então implementadas parecem não ser suficientes para efetivar a inclusão na educação superior.

Uma crítica recorrente na literatura é a destinação da verba do Programa Incluir apenas às universidades federais. O programa é uma ação afirmativa, que busca acelerar o processo de igualdade, viabilizando condições de permanência e desenvolvimento acadêmico às PcD em condições de igualdade com os demais estudantes. No entanto, por estar vinculado a instituições federais, tem seus efeitos limitados, uma vez que as

---

<sup>12</sup> Em universidades públicas, no mesmo período, o crescimento foi de 155,2%. Apesar disso, as universidades públicas ainda apresentam porcentagem maior de estudantes com deficiência em comparação às privadas.

<sup>13</sup> CABRAL, Vinícius Neves de; ORLANDO, Rosimeire Maria; MELETTI, Sílvia Márcia Ferreira. O Retrato da Exclusão nas Universidades Brasileiras: os limites da inclusão. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 45, n.4, e105412, 2020, p. 9-10.

<sup>14</sup> A reserva de vagas ocorre proporcionalmente à população com deficiência em cada estado, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (artigo 3º, caput, da Lei n. 12.711/2012).

<sup>15</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, op. cit.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> MARTINS, Sandra Eli Sartoreto de Oliveira; LEITE, Lúcia Pereira; CIANTELLI, Ana Paula Camilo. Mapeamento e análise da matrícula de estudantes com deficiência em três Universidades públicas brasileiras. *Psicologia Escolar e Educacional*, Maringá, v. 22, n. esp., p. 15-23, 2018, p. 20.

<sup>18</sup> É interessante notar, também, o aumento do número de matrículas de pessoas com deficiência intelectual, que aparece em quarto lugar, representando 11,12% das matrículas na educação superior.

<sup>19</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, op. cit.

<sup>20</sup> Cita-se a Portaria n. 3.284/2003, que estabeleceu requisitos de acessibilidade às PcD para a autorização e o reconhecimento de cursos, e o credenciamento das IES. Esses requisitos têm enfoque nas deficiências física, visual e auditiva.

<sup>21</sup> MARTINS; LEITE; LACERDA, op. cit., p. 1004-1008.

universidades públicas estaduais e municipais acabam por ficar responsáveis pelo estabelecimento de políticas próprias, sem o apoio financeiro do governo federal<sup>22</sup>.

É preciso considerar, contudo, que os dados sobre a presença de alunos com deficiência nos cursos de graduação não são absolutos, muito embora ofereçam um quadro interessante do que ocorre na realidade. Naturalmente, essas estatísticas são incertas, porque se baseiam na autodeclaração dos alunos, que podem se sentir constrangidos ou receosos em revelar a deficiência. Além disso, há uma grande dificuldade por parte das instituições de ensino em mapear os ingressantes que possuem alguma deficiência, devido à falta de procedimentos sistematizados para reconhecê-los<sup>23</sup>.

O silenciamento da deficiência, seja por parte dos alunos, seja pelas instituições de ensino, não implica apenas no desaparecimento da PcD do censo educacional, como também impede o reconhecimento de suas demandas para a promoção de acessibilidade pelas universidades. Nesse cenário, o estudante se torna responsável pela sua própria inclusão<sup>24</sup>, contudo, trata-se de uma “inclusão” precária que não atende às suas reais necessidades e, na verdade, perpetua a exclusão.

Não só isso, a fragilidade das estatísticas igualmente decorre do desinteresse governamental em conhecer as PcD matriculadas e concluintes na educação básica e superior, visto que, até o início dos anos 2000, não havia o acompanhamento desses dados<sup>25</sup>. As universidades somente buscaram identificar os alunos com deficiência conforme as condições de acessibilidade se tornaram requisito para a autorização e o reconhecimento dos cursos, e o credenciamento das instituições, com a edição da Portaria n. 3.284/2003, e principalmente após a criação do Programa Incluir. Dessa forma, a maior influência no aumento do número de matrículas das PcD no ensino superior resulta “de um interesse crescente pela identificação destes sujeitos no corpo discente, inclusive por força das políticas públicas”<sup>26</sup>.

De todo modo, o baixo acesso da PcD à educação superior é incontroverso, porque, ainda que ocorra a subnotificação dos índices, o percentual de estudantes com deficiência que chegam às universidades é muito pequeno em comparação com aqueles que não possuem deficiência. A inclusão educacional, entretanto, não se resume ao ingresso na graduação, isso somente corresponde ao início do processo inclusivo, sendo necessária a oferta de condições de permanência e oportunidade acadêmico equitativas para que a inclusão seja completa, o que requer a adoção de ações que visem à acessibilidade e eliminação dos diversos entraves existentes no meio universitário.

---

<sup>22</sup> CIANTELLI, Ana Paula Camilo; LEITE, Lúcia Pereira. Ações Exercidas pelos Núcleos de Acessibilidade nas Universidades Federais Brasileiras. *Rev. bras. educ. espec.*, Marília, v. 22, n. 3, p. 413-428, set. 2016, p. 417.

<sup>23</sup> MARTINS; LEITE; CIANTELLI, op. cit., p. 20-21.

<sup>24</sup> ALMEIDA, José Guilherme de Andrade; FERREIRA, Eliana Lucia. Sentidos da inclusão de alunos com deficiência na educação superior: olhares a partir da Universidade Federal de Juiz de Fora. *Psicologia Escolar e Educacional*, Maringá, v. 22, n. esp, p. 67-75, 2018, p. 71-72.

<sup>25</sup> MARTINS; LEITE; LACERDA, op. cit., p. 993.

<sup>26</sup> ALMEIDA; FERREIRA, op. cit., p. 70.

## (Des)experiência da educação inclusiva pela pessoa com deficiência no ensino superior

A concepção de “inclusão”, atualmente aceita, resulta da mudança da compreensão da deficiência ocorrida a partir dos anos 1960, com o desenvolvimento, e posterior consolidação, do chamado “modelo social da deficiência”<sup>27</sup>. Esse modelo se opõe à visão médica, que considera a deficiência como uma consequência natural da lesão em um corpo e, portanto, um problema individual que deve ser objeto de cuidados biomédicos para tratamento ou reabilitação, e passa a entender a deficiência como uma forma particular de opressão, exercida por uma sociedade discriminatória, incapaz de prever e incorporar a diversidade, sobre o corpo com lesão. Para o modelo social, a deficiência é uma questão eminentemente sociológica e, por isso, necessita ser tratada como matéria de justiça social<sup>28</sup>.

Assim, a inclusão é definida como a adequação da sociedade para com a PcD, por meio da modificação de suas instituições para atender e respeitar o ser humano na sua diversidade<sup>29</sup>. Quando pensada no campo educacional, a inclusão pressupõe uma mudança no modo de organização pedagógica para considerar as necessidades de todos os alunos e se estruturar em função delas. Desse modo, é dever das instituições de ensino alterar seu paradigma educacional e estruturas físicas, programáticas e filosóficas para se ajustar às particularidades de cada aluno, o que requer a promoção de plena acessibilidade<sup>30</sup>.

Na perspectiva sociológica da deficiência, a acessibilidade é descrita pela Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência como a possibilidade “de viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida (...) em igualdade de oportunidades com as demais pessoas” (artigo 9º)<sup>31</sup>. A convenção, portanto, incorporou a ideia do modelo social, reconhecendo a existência de barreiras na sociedade que impedem ou limitam a participação social da PcD.

Por “barreira”, a Lei Brasileira de Inclusão<sup>32</sup> entende “qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos”, como o direito à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à

---

<sup>27</sup> O modelo social da deficiência foi idealizado por sociólogos do Reino Unido que possuíam deficiência física. Esses estudiosos criaram a primeira organização política sobre deficiência formada e dirigida por PcD, a “Liga dos Lesados Físicos contra a Segregação” (no inglês, conhecida pela sigla *UPIAS*), que articulou uma resistência política e intelectual ao modelo médico de compreensão da deficiência até então vigente.

<sup>28</sup> DINIZ, Débora. *O que é deficiência*. São Paulo: Brasiliense, 2012, p. 15-20.

<sup>29</sup> ALMEIDA; FERREIRA, op. cit., p. 68.

<sup>30</sup> SASSAKI, Romeu Kazumi. Inclusão: o paradigma do século 21. *Revista da Educação Especial*, p. 19-23, out. 2005, p. 20.

<sup>31</sup> BRASIL. Decreto nº. 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2009.

<sup>32</sup> A Lei Brasileira de Inclusão (Lei n. 13.146/2015) foi inspirada na Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, se alinhando ao modelo social de compreensão da deficiência.

compreensão e à circulação com segurança (artigo 3º, inciso IV)<sup>33</sup>. Dessa forma, são classificadas em barreiras urbanísticas, arquitetônicas, comunicacionais, informacionais, atitudinais, tecnológicas e nos transportes, a depender do meio no qual se encontram.

Nesse sentido, a acessibilidade se apresenta como um direito dimensional, porque requer o oferecimento de condições para o alcance, com segurança e autonomia, de espaços, equipamentos, informações e serviços ligados a diferentes âmbitos da vida<sup>34</sup>. Tomando como exemplo o contexto educacional, a acessibilidade também comporta classificações, destacando-se em seis dimensões: arquitetônica (acessibilidade em todos os espaços internos e externos da instituição de ensino e nos transportes coletivos), comunicacional (acessibilidade na comunicação interpessoal, escrita e virtual), metodológica (acessibilidade nos métodos e técnicas de estudo, envolvendo adaptações curriculares e a adoção de novo conceito de avaliação, educação e logística didática, etc.), instrumental (acessibilidade nos instrumentos e utensílios de estudo, das atividades da vida diária e de lazer), programática (acessibilidade na legislação, regulamentos e políticas públicas), e atitudinal (acessibilidade como a quebra de preconceitos, estigmas, estereótipos e discriminações, e a valorização da diversidade humana e respeito pelas diferenças individuais)<sup>35</sup> <sup>36</sup>. Essas significações demonstram a complexidade que é incluir, não bastando, no caso da PcD na educação superior, a simples oportunização do ingresso nos cursos de graduação, se após essa conquista o aluno vivencia situações excludentes.

A maneira precária como ocorreu a inclusão educacional da PcD foi analisada por diversos estudos científicos, que verificaram as péssimas condições de acesso disponíveis às PcD nas instituições de ensino superior, devido a existência de inúmeras barreiras que dificultam e comprometem o desenvolvimento acadêmico desses estudantes.

As barreiras foram identificadas desde o exame vestibular, tendo em vista que as provas não são elaboradas em atenção às especificidades didáticas da PcD. Por exemplo, questões mais complexas contendo gráficos, mapas e desenhos não são transcritos pelo sistema braille, lidos pelos softwares ou interpretados pelos leitores, sendo inacessíveis aos candidatos com deficiência visual<sup>37</sup>.

A ausência de acessibilidade arquitetônica nas instituições de ensino foi uma queixa frequente dos estudantes com deficiência, sobressaindo-se sobre os demais aspectos da acessibilidade, também escassos no meio universitário. As barreiras arquitetônicas mais citadas foram a falta ou inadequação de rampas, sinalização em

---

<sup>33</sup> BRASIL. Lei nº. 13.146, de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). *Diário Oficial da União*, Brasília, 2015.

<sup>34</sup> BRASIL, op. cit., 2015.

<sup>35</sup> A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008) traz essa perspectiva dimensional da acessibilidade, reconhecendo que no ensino superior “a transversalidade da educação especial se efetiva por meio de ações que promovam o acesso, a permanência e a participação dos alunos”, o que envolve “o planejamento e a organização de recursos e serviços para a promoção da acessibilidade arquitetônica, nas comunicações, nos sistemas de informação, nos materiais didáticos e pedagógicos”, nos processos seletivos e em todas as atividades acadêmicas.

<sup>36</sup> SASSAKI, op. cit., p. 23.

<sup>37</sup> MOREIRA, Laura Ceretta; BOLSANELLO, Maria Augusta; SEGER, Rosangela Gehrke. Ingresso e permanência na Universidade: alunos com deficiências em foco. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 41, p. 125-143, set. 2011, p. 135.

braille e pisos táteis, calçadas irregulares, com buracos e obstáculos no caminho, portas e banheiros com tamanho inadequado e o não funcionamento dos elevadores<sup>38</sup>.

Observa-se, portanto, uma tendência das pessoas, independentemente da deficiência, em “significar a inclusão principalmente enquanto acessibilidade arquitetônica”, o que pode estar ligado ao conceito de acessibilidade voltado às adequações nos espaços físicos e ao fácil reconhecimento dessas barreiras<sup>39</sup>. Entretanto, os entraves à plena inclusão da PcD não se restringem a isso. Há relatos de alunos com deficiência que sofreram “alguma forma de diferenciação indevida em sala de aula por parte do professor”, descrédito de alguns professores quanto à sua capacidade de estar no curso e dificuldade em se relacionar com os colegas<sup>40</sup>.

Estudantes com deficiência auditiva descreveram serem olhados com estranheza pelos ouvintes, sendo que alguns riem, ficam assustados ou pensam que o surdo não é capaz de estar na universidade<sup>41</sup>.

A discriminação em razão da deficiência é indicada pelo termo “capacitismo”, tradução do inglês *ableism*. Anahí Guedes de Mello explica o capacitismo como uma categoria analítica relativa a:

(...) uma postura preconceituosa que hierarquiza as pessoas em função da adequação dos seus corpos à corponormatividade (...) que define a forma como as pessoas com deficiência são tratadas de modo generalizado como incapazes. (...) Essa postura advém de um julgamento moral que associa a capacidade unicamente à funcionalidade de estruturas corporais e se mobiliza para avaliar o que as pessoas com deficiência são capazes de ser e fazer para serem consideradas plenamente humanas<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> ALMEIDA; FERREIRA, op. cit., p. 72.

CASTRO, Sabrina Fernandes de; ALMEIDA, Maria Amélia. Ingresso e permanência de alunos com deficiência em universidades públicas brasileiras. *Rev. bras. educ. espec.*, Marília, v. 20, n. 2, p. 179-194, jun. 2014, p. 184.

GARCIA, Raquel Araújo Bonfim; BACARIN, Ana Paula Siltrão; LEONARDO, Nilza Sanches Tessaro. Acessibilidade e permanência na educação superior: percepção de estudantes com deficiência. *Psicologia Escolar e Educacional*, Maringá, v. 22, n. esp., p. 33-40, 2018, p. 37.

GUERREIRO, Elaine Maria Bessa Rebello; ALMEIDA, Maria Amélia; SILVA FILHO, José Humberto da. Avaliação da satisfação do aluno com deficiência no ensino superior. *Avaliação (Campinas)*, Sorocaba, v. 19, n. 1, p. 31-60, mar. 2014, p. 45-52.

MOREIRA; BOLSANELLO; SEGER, op. cit., p. 138-139.

PEREIRA, Rosamaria Reo et al. Alunos com Deficiência na Universidade Federal do Pará: Dificuldades e Sugestões de Melhoramento. *Rev. bras. educ. espec.*, Bauru, v. 26, n. 3, p. 387-402, jul. 2020, p. 393.

SILVA, Jackeline Susann Souza da; FERREIRA, Windyz Brazão. Sombreando a Pessoa com Deficiência: Aplicabilidade da Técnica de Sombreamento na Coleta de Dados em Pesquisa Qualitativa. *Rev. bras. educ. espec.*, Marília, v. 23, n. 2, p. 185-200, jun. 2017, p. 192-194.

<sup>39</sup> ALMEIDA; FERREIRA, op. cit., p. 72-73.

<sup>40</sup> CASTRO; ALMEIDA, op. cit., p. 188-189.

<sup>41</sup> BISOL, Cláudia Alquati et al. Estudantes surdos no ensino superior: reflexões sobre a inclusão. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n.139, p. 147-172, abr. 2010, p. 156-162.

<sup>42</sup> MELLO, Anahi Guedes. Politizar a deficiência, aleijar o queer: algumas notas sobre a produção da hashtag #ÉCapacitismoQuando no Facebook. In PRATA, Nair; PESSOA, Sônia Caldas (Org.). *Desigualdades, gêneros e comunicação*. São Paulo: Intercom, 2019, p. 130.

A postura capacitista está centrada no modelo médico da deficiência, que naturaliza o pressuposto de inferioridade da PcD e atribui aos seus impedimentos e às suas lesões a causa da exclusão e do fracasso. Na esfera educacional, o capacitismo se manifesta na estrutura “que considera como condição de participação e acesso apresentar as capacidades de ver, ouvir, andar, atender aos padrões intelectuais vigentes e relacionar-se conforme as referências normativas”<sup>43</sup>.

Sendo assim, as barreiras atitudinais não se encerram em discursos ou conjecturas, pois, tendo origem numa prática hegemônica capacitista, potencializam outras barreiras. Comportamentos comuns dos professores em sala de aula, por exemplo, podem configurar barreiras informacionais e comunicacionais, ao passarem informações na lousa ou nos murais, tornando-as inacessíveis às PcD visual, e falarem muito rápido ou de costas à turma, de maneira a impedir a leitura labial pelas PcD auditiva<sup>44</sup>.

Nesse sentido, alunos com surdez informaram sentir muita dificuldade de compreender e serem compreendidos pelos professores e demais colegas, bem como de entender as leituras exigidas, destacando a importância do intérprete de Libras para mediar a comunicação. No entanto, nem sempre o intérprete está disponível em todas as atividades acadêmicas e apresenta boa capacitação, de modo a ser comum existirem profissionais que não dominam a língua de sinais o suficiente para traduzir os temas específicos tratados em sala de aula, sem fugir da fala do professor<sup>45</sup>.

Além disso, a falta de acessibilidade metodológica e instrumental na graduação é preocupante, uma vez que isso afeta diretamente o acesso ao conhecimento e o percurso acadêmico das PcD. O desconhecimento dos professores sobre as deficiências e suas especificidades educacionais, seu despreparo para atuar com estudantes com deficiência e sua pouca disposição em realizar adequações nos métodos de ensino e de avaliação, bem como a ausência de computadores adaptados e a carência ou o atraso no envio de materiais adaptados, foram alvo de reclamações por parte de alunos com deficiência de diversas instituições de ensino<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> CIANTELLI, Ana Paula Camillo; LEITE, Lúcia Pereira; NUERNBERG, Adriano Henrique. Atuação do psicólogo nos “núcleos de acessibilidade” das universidades federais brasileiras. *Psicologia Escolar e Educacional*, Maringá, v. 21, n. 2, p. 303-311, ago. 2017, p. 307.

<sup>44</sup> CASTRO; ALMEIDA, op. cit., p. 188-189.

<sup>45</sup> Ibidem.

BISOL et al., op. cit., p. 156-162.

GUEREIRO; ALMEIDA; SILVA FILHO, op. cit., p. 45-52.

PEREIRA et al., op. cit., p. 393-395.

<sup>46</sup> CASTRO; ALMEIDA, op. cit., p. 188-189.

BISOL et al., op. cit., p. 156-162.

FERNANDES, Woquilon Lima; COSTA, Carolina Severino Lopes da. Possibilidades da Tutoria de Pares para Estudantes com Deficiência Visual no Ensino Técnico e Superior. *Rev. bras. educ. espec.*, Marília, v. 21, n. 1, p. 39-56, mar. 2015, p. 45-53.

MOREIRA; BOLSANELLO; SEGER, op. cit., p. 139.

PEREIRA et al., op. cit., p. 393.

SILVA; FERREIRA, op. cit., p. 192-194.

Com efeito, a atuação do professor em sala de aula pode configurar um grande impedimento para a prática da educação inclusiva, portanto, é essencial que conheça e seja capaz de empregar meios pedagógicos que atendam a todos os alunos. Alguns professores, porém, ao se depararem com um estudante com deficiência, assumem uma postura protetora e paternalista, outros até se aproximam e conhecem melhor suas especificidades, mas outros as ignoram, o que pode decorrer do sentimento de medo e ameaça em relação ao diferente. Entretanto, considerando que o preconceito é uma manifestação individual de origem social, pode ser superado com um trabalho de conscientização, que deve ser iniciado na formação do professor<sup>47</sup>.

Assim, atitudes inclusivas podem ser apreendidas e modificadas por meio de ações institucionais, da capacitação dos professores ou da inserção do tema da deficiência no currículo dos cursos<sup>48</sup>. Ademais, as relações interpessoais entre professores e alunos com deficiência estabelecidas em sala de aula possibilitam a construção de uma “consciência inclusiva”, ou melhor, “uma consciência humanizada acerca das necessidades e dificuldades que o aluno com deficiência vivencia em seu processo formativo no ensino superior”, rompendo com as barreiras metodológicas e atitudinais<sup>49</sup>.

Ainda assim, a persistência de tantos óbices à acessibilidade demonstra o quão lento é esse processo, num cenário que exige transformações imediatas para deixar de perpetuar a exclusão. A educação inclusiva é uma realidade recente que impulsiona um novo olhar pedagógico, mas encontra desafios na ausência de formação dos professores, técnicos e coordenadores, e nas restrições orçamentárias para mudanças arquitetônicas, comunicacionais e instrumentais. De fato, o acesso das PcD ao ensino superior instigou as instituições de ensino e o corpo docente a pensar e construir estratégias de adequação, no entanto, a “reorganização do fazer pedagógico em caráter ainda corretivo e imediatista, e de poucas posturas preventivas e longitudinais” não é efetiva em atender à real necessidade do aluno e em eliminar as barreiras presentes no contexto universitário, refletindo a ausência de uma política de inclusão institucionalizada<sup>50</sup>.

Diante disso, observa-se que apesar do necessário avanço nas normatizações direcionadas à inclusão da PcD, em especial no que diz respeito à promoção da acessibilidade, o que ocorre na prática é uma inclusão marginal. A inefetividade do direito à educação inclusiva no ensino superior, na verdade, demonstra a fragilidade do direito à não discriminação e à cidadania da PcD e aponta para a urgência de serem implementadas ações articuladas a fim de reverter esse quadro. A ampliação do número de estudantes com deficiência que ingressam na graduação, contudo, deve ser acompanhada de uma mudança no paradigma educacional e demais estruturas das instituições de ensino.

<sup>47</sup> FERRARI, Marian A. L. Dias; SEKKEL, Marie Claire. Educação inclusiva no ensino superior: um novo desafio. *Psicologia, Ciência e Profissão*, Brasília, v. 27, n. 4, p. 636-647, dez. 2007, p. 642-645.

<sup>48</sup> BRUNHARA, Jane Assunção et al. Acessibilidade da pessoa com deficiência no ensino superior: atitudes sociais de alunos e professores de uma instituição de ensino superior. *Rev. CEFAC*, São Paulo, v. 21, n.3, e13018, 2019, p. 8-9.

<sup>49</sup> NEVES, Joana d'Arc de Vasconcelos; MACIEL, Rogerio Andrade; OLIVEIRA, Marcos Vinicius Sousa. Representações de práticas inclusivas: da realidade vivida aos caminhos da inclusão no ensino superior na Amazônia paraense. *Rev. Bras. Estud. Pedagog.*, Brasília, v. 100, n. 255, p. 443-463, ago. 2019, p. 455.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 450-453.

## Conclusão

A pesquisa evidenciou que as dificuldades para a efetivação da educação inclusiva no ensino superior se repetem, a começar pelo baixo acesso das PcD às instituições de ensino superior, e, quando o acesso ocorre, é marcado pela falta de acessibilidade arquitetônica, comunicacional, metodológica, instrumental e atitudinal. Dessa forma, as iniciativas institucionais para a promoção de políticas inclusivas se mostram insuficientes, porque os alunos com deficiência ainda não têm atendidas condições de permanência indispensáveis para o acompanhamento do curso, tendo que, por si mesmos, lidar e superar diversas barreiras para completar a graduação.

A educação inclusiva no ensino superior brasileiro, apesar de toda a legislação, nacional e internacional, no qual esse direito se ampara, ainda é de exclusão. Verifica-se que suas limitações não se restringem na viabilização do ingresso, concretamente, em igualdade de oportunidades, pois os maiores entraves estão na superação de barreiras e na consequente promoção de acessibilidade, em todas as suas dimensões, por parte das instituições de ensino. Enfrentar esses entraves é, aliás, uma demanda urgente.

Não obstante, encerrando-se numa visão positiva, é possível observar o avanço, ainda que gradual, no ingresso das PcD na graduação e no emprego de ações inclusivas pelas universidades, em decorrência da luta dos movimentos sociais que resultaram na maior responsabilização pelo Estado e na sensibilização da população em geral com relação à legitimação e garantia dos direitos humanos às PcD. Nota-se, então, o início da construção de uma “consciência inclusiva”, que mobiliza transformações em variados âmbitos da vida social e promove práticas anticapacitistas. Refletir sobre a inclusão das PcD é fundamental para acelerar esse processo e, de fato, o questionamento sobre a escassez de estudantes com deficiência e de acessibilidade no ensino superior é um ótimo ponto de partida.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, José Guilherme de Andrade; FERREIRA, Eliana Lucia. *Sentidos da inclusão de alunos com deficiência na educação superior: olhares a partir da Universidade Federal de Juiz de Fora. Psicologia Escolar e Educacional*, Maringá, v. 22, n. esp, p. 67-75, 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-85572018000400067&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-85572018000400067&lng=en&nrm=iso). Acesso em 05 jan. 2021.

BISOL, Cláudia Alquati et al. *Estudantes surdos no ensino superior: reflexões sobre a inclusão. Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n.139, p. 147-172, abr. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742010000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742010000100008&lng=en&nrm=iso). Acesso em 13 jan. 2021.

BRASIL. *Decreto nº. 6.949, de 25 de agosto de 2009*. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2009. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm). Acesso em 12 mar. 2021.

BRASIL. *Lei nº. 13.146, de 06 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). *Diário Oficial da União*, Brasília, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em 12 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. *Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão*. Secretaria de Educação Superior. Documento Orientador Programa Incluir - Acessibilidade na Educação Superior. MEC/SECADI/SESu, Brasília, 2013. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=12737-documento-orientador-programa-incluir-pdf&category\\_slug=marco-2013-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12737-documento-orientador-programa-incluir-pdf&category_slug=marco-2013-pdf&Itemid=30192). Acesso em 12 mar. 2021.

BRUNHARA, Jane Assunção et al. *Acessibilidade da pessoa com deficiência no ensino superior: atitudes sociais de alunos e professores de uma instituição de ensino superior*. *Rev. CEFAC*, São Paulo, v. 21, n.3, e13018, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1516-18462019000300501&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-18462019000300501&lng=en&nrm=iso). Acesso em 17 fev. 2021.

CABRAL, Leonardo Santos Amâncio; MELO, Francisco Ricardo Lins Vieira de. *Entre a normatização e a legitimação do acesso, participação e formação do público-alvo da educação especial em instituições de ensino superior brasileiras*. *Educar em Revista*, Curitiba, n. spe.3, p. 55-70, dez. 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40602017000700055&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602017000700055&lng=en&nrm=iso). Acesso em 03 fev. 2021.

CABRAL, Vinícius Neves de; ORLANDO, Rosimeire Maria; MELETTI, Silvia Márcia Ferreira. *O Retrato da Exclusão nas Universidades Brasileiras: os limites da inclusão*. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 45, n.4, e105412, 2020. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-62362020000400608&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362020000400608&lng=en&nrm=iso). Acesso em 15 fev. 2021.

CAIADO, Kátia Regina Moreno. *Convenção Internacional sobre os direitos das pessoas com deficiências: destaques para o debate sobre a educação*. *Educação Especial*, Santa Maria, v. 22, n. 35, p. 329-338, set./dez. 2009, p. 333. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/index.php/educacaoespecial/article/view/813>. Acesso em mar. 2020.

CANTORANI, José Roberto Herrera et al. *A acessibilidade e a inclusão em uma Instituição Federal de Ensino Superior a partir da lei n. 13.409*. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 25, e250016, 2020. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782020000100214&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782020000100214&lng=en&nrm=iso). Acesso em 12 fev. 2021.

CASTRO, Sabrina Fernandes de; ALMEIDA, Maria Amélia. *Ingresso e permanência de alunos com deficiência em universidades públicas brasileiras*. *Rev. bras. educ. espec.*, Marília, v. 20, n. 2, p. 179-194, jun. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-65382014000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-65382014000200003&lng=en&nrm=iso). Acesso em 09 fev. 2021.

CIANTELLI, Ana Paula Camillo; LEITE, Lúcia Pereira; NUERNBERG, Adriano Henrique. *Atuação do psicólogo nos "núcleos de acessibilidade" das universidades federais brasileiras*. *Psicologia Escolar e Educacional*, Maringá, v. 21, n. 2, p. 303-311, ago. 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-85572017000200303&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-85572017000200303&lng=en&nrm=iso). Acesso em 01 fev. 2021.

CIANTELLI, Ana Paula Camilo; LEITE, Lúcia Pereira. *Ações Exercidas pelos Núcleos de Acessibilidade nas Universidades Federais Brasileiras*. *Rev. bras. educ. espec.*, Marília, v. 22, n. 3, p. 413-428, set. 2016. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-65382016000300413&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-65382016000300413&lng=en&nrm=iso). Acesso em 05 fev. 2021.

DINIZ, Débora. *O que é deficiência*. São Paulo: Brasiliense, 2012. p. 70.

FERNANDES, Woquiton Lima; COSTA, Carolina Severino Lopes da. *Possibilidades da Tutoria de Pares para Estudantes com Deficiência Visual no Ensino Técnico e Superior*. *Rev. bras. educ. espec.*, Marília, v. 21, n. 1, p. 39-56, mar. 2015. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-65382015000100039&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-65382015000100039&lng=en&nrm=iso). Acesso em 11 jan. 2021.

FERRARI, Marian A. L. Dias; SEKKEL, Marie Claire. *Educação inclusiva no ensino superior: um novo desafio*. *Psicologia, Ciência e Profissão*, Brasília, v. 27, n. 4, p. 636-647, dez. 2007. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-98932007001200006&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932007001200006&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 19 jan. 2021.

GARCIA, Raquel Araújo Bonfim; BACARIN, Ana Paula Siltrão; LEONARDO, Nilza Sanches Tessaro. *Acessibilidade e permanência na educação superior: percepção de estudantes com deficiência*. *Psicologia Escolar e Educacional*, Maringá, v. 22, n. esp., p. 33-40, 2018. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-85572018000400033&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-85572018000400033&lng=en&nrm=iso). Acesso em 29 jan. 2021.

GUERREIRO, Elaine Maria Bessa Rebelo; ALMEIDA, Maria Amélia; SILVA FILHO, José Humberto da. *Avaliação da satisfação do aluno com deficiência no ensino superior*. *Avaliação (Campinas)*, Sorocaba, v. 19, n. 1, p. 31-60, mar. 2014. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-40772014000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772014000100003&lng=en&nrm=iso). Acesso em 10 fev. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Sinopse Estatística da Educação Superior 2020*. Brasília: Inep, 2022. Disponível em:

<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>. Acesso em 18 jul. 2022.

MARTINS, Diléia Aparecida; LEITE, Lúcia Pereira; LACERDA, Cristina Broglia Feitosa de. *Políticas públicas para acesso de pessoas com deficiência ao ensino superior brasileiro: uma análise de indicadores educacionais*. *Ensaio: aval. pol. públ. educ.*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 89, p. 984-1014, dez. 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40362015000400984&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362015000400984&lng=en&nrm=iso). Acesso em 08 fev. 2021.

MARTINS, Sandra Eli Sartoreto de Oliveira; LEITE, Lúcia Pereira; CIANTELLI, Ana Paula Camilo. *Mapeamento e análise da matrícula de estudantes com deficiência em três Universidades públicas brasileiras*. *Psicologia Escolar e Educacional*, Maringá, v. 22, n. esp., p. 15-23, 2018. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-85572018000400015&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-85572018000400015&lng=en&nrm=iso). Acesso em 05 jan. 2021.

MELLO, Anahi Guedes. *Politizar a deficiência, aleijar o queer: algumas notas sobre a produção da hashtag #ÉCapacitismoQuando no Facebook*. In PRATA, Nair; PESSOA, Sônia Caldas (Org.). *Desigualdades, gêneros e comunicação*. São Paulo: Intercom, 2019.

MOREIRA, Laura Ceretta; BOLSANELLO, Maria Augusta; SEGER, Rosangela Gehrke. *Ingresso e permanência na Universidade: alunos com deficiências em foco*. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 41,

p. 125-143, set. 2011. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40602011000300009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602011000300009&lng=en&nrm=iso). Acesso em 12 jan. 2021.

NEVES, Joana d'Arc de Vasconcelos; MACIEL, Rogerio Andrade; OLIVEIRA, Marcos Vinicius Sousa. *Representações de práticas inclusivas: da realidade vivida aos caminhos da inclusão no ensino superior na Amazônia paraense*. *Rev. Bras. Estud. Pedagog.*, Brasília, v. 100, n. 255, p. 443-463, ago. 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2176-66812019000200443&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2176-66812019000200443&lng=en&nrm=iso). Acesso em 16 fev. 2021.

PEREIRA, Rosamaria Reo et al. *Alunos com Deficiência na Universidade Federal do Pará: Dificuldades e Sugestões de Melhoramento*. *Rev. bras. educ. espec.*, Bauru, v. 26, n. 3, p. 387-402, jul. 2020. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-65382020000300387&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-65382020000300387&lng=en&nrm=iso). Acesso em 11 fev. 2021.

SASSAKI, Romeu Kazumi. *Inclusão: o paradigma do século 21*. *Revista da Educação Especial*, p. 19-23, out. 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/revistainclusao1.pdf>. Acesso em 04 abr. 2021.

SILVA, Jackeline Susann Souza da; FERREIRA, Windyz Brazão. *Sombreando a Pessoa com Deficiência: Aplicabilidade da Técnica de Sombreamento na Coleta de Dados em Pesquisa Qualitativa*. *Rev. bras. educ. espec.*, Marília, v. 23, n. 2, p. 185-200, jun. 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-65382017000200185&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-65382017000200185&lng=en&nrm=iso). Acesso em 02 fev. 2021.

UNESCO. Declaração de Incheon. *Educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos*. Incheon, Coréia do Sul: UNESCO, 2015. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233137\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233137_por). Acesso em 18 jul. 2022.

Data de Recebimento: 31/05/2022

Data de Aprovação: 08/07/2022

# A IGUALDADE E A NÃO DISCRIMINAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA: EFEITOS VINCULANTES DA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO DIREITO À EDUCAÇÃO

## EQUALITY AND NON-DISCRIMINATION OF PEOPLE WITH DISABILITIES: BINDING EFFECTS OF THE DECISION OF THE SUPREME FEDERAL COURT ON THE RIGHT TO EDUCATION

Luiz Alberto David Araújo\*  
Isabella Henriques\*\*

### RESUMO

Objetiva a análise demonstrar que pessoas com deficiência possuem o direito de frequentarem os mesmos espaços de pessoas sem deficiência sem qualquer discriminação. Como metodologia foram analisados o arcabouço jurídico brasileiro e os valores éticos e morais da humanidade na contemporaneidade, além de doutrina e jurisprudência sobre o tema. O resultado do estudo demonstra ser inconcebível que escolas ou classes segreguem estudantes com deficiência, impedindo-os de conviver com estudantes sem deficiência em escolas e classes regulares. O ordenamento positivado brasileiro garante a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais, como o direito à igualdade e à liberdade, bem como garantem o paradigma da educação inclusiva no Brasil. Nesse sentido também a doutrina e a jurisprudência, inclusive a Corte Suprema, que já decidiu pela inclusão de pessoas com deficiência no sistema educacional público e privado como corolário para uma verdadeira e efetiva inclusão de pessoas com deficiência na sociedade.

Palavras-chave: Igualdade; deficiências; inclusão; criança; educação.

### ABSTRACT

The analysis aims to demonstrate that people with disabilities have the right to attend the same spaces as people without disabilities without any discrimination. As a methodology, the Brazilian legal framework and the ethical and moral values of humanity in contemporary times were analyzed, in addition to the doctrine and jurisprudence. The study shows that it is inconceivable that schools or classes segregate students with disabilities, preventing them from living with students without disabilities in regular schools and classes. The Brazilian law guarantees the dignity of the human person and fundamental rights, such as the right to equality and freedom, as well as guaranteeing the paradigm of inclusive education. In this sense also the doctrine and the jurisprudence, including the Supreme Court, which has already decided to include people with disabilities in the educational system as a corollary to a true and effective inclusion of people with disabilities in society.

Key-words: Equality; disabilities; inclusion; child; education.

\* Mestre, Doutor e Livre Docente em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9804775062781884>. ORCID: 0000-0003-2442-5970. E-mail: [lada10@terra.com.br](mailto:lada10@terra.com.br).

\*\* Mestra, Doutoranda em Direitos Difusos e Coletivos, Direitos das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4123423710811762>. ORCID: 0000-0003-1911-9223. E-mail: [isahenriques@hotmail.com](mailto:isahenriques@hotmail.com).

## INTRODUÇÃO

O Brasil possui mais de 12,5 milhões de pessoas com deficiência, que representam 6,7% da população brasileira<sup>1</sup>. Não obstante, essas pessoas são ainda invisibilizadas junto à sociedade por não estarem, nem mesmo em número próximo a essa proporção, nos diversos espaços de socialização frequentados pela maioria. Contrário fosse, para cada 100 pessoas nos ambientes públicos e privados de trabalho<sup>2</sup>, lazer, transporte e estudo, por exemplo, haveria de 6 a 7 pessoas com deficiência.

Infelizmente isso ainda não é uma realidade. Nas últimas décadas, porém, a situação tem melhorado bastante em razão da qualificação do arcabouço jurídico no tema, advinda desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988, e, em especial, pela internalização da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, em 2008.

De lá para cá, muito se avançou, tendo sido, ademais, aprovada, em 2015, a Lei nº 13.146/2015, Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Tais marcos normativos são de máxima importância para a garantia dos direitos das pessoas com deficiência e a sua efetiva fruição em todas instâncias sociais, familiares, escolares, políticas, profissionais, públicas e privadas, que permeiam a sociedade.

No campo da educação os avanços têm sido enormes. Em 2014, eram 886.815 os alunos com deficiência, altas habilidades e transtornos globais do desenvolvimento matriculados nas escolas brasileiras. Em 2018 esse número chegou a cerca de 1,2 milhão, em um crescimento de 33,2% em todo o país e com um aumento de 87,1% para 92,1% o percentual daqueles que estão incluídos em classes comuns. O número de matrículas que mais cresceu, entre os anos de 2014 e 2018, refere-se ao ensino médio, em um aumento de 101,3%, segundo dados do Censo Escolar divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)<sup>3</sup>.

Também a percepção da população brasileira tem sido positiva em relação à efetiva inclusão das pessoas com deficiência. No que diz respeito à educação inclusiva, recente pesquisa realizada pelo DataFolha apontou que nove em cada dez pessoas acreditam que as escolas tornam-se melhores ao incluir crianças com deficiência. Além

---

1 Conforme dados do Censo 2010, redimensionados pelo IBGE em 2018, a partir de critérios que podem ser encontrados aqui: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/20551-pessoas-com-deficiencia.html> (Acesso em 7.11.2020).

2 A Lei nº 8.213/91, que no seu artigo 93, prevê a obrigatoriedade de cotas para pessoas com deficiência trabalharem nas empresas, determina que empresas com 100 ou mais funcionários tenham entre 2% e 5% de trabalhadores com deficiência. A respeito do valor que empregados com síndrome de Down podem agregar às organizações, vale observar o relatório elaborado pela McKinsey&Company, em 2014, disponível em [https://alana.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Paper\\_Sindrome\\_Down.pdf](https://alana.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Paper_Sindrome_Down.pdf) (Acesso em 7.11.2020). No entanto, tem-se notícia de que esse percentual nunca passou de 1%.

3 INEP. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Resumo+T%C3%A9cnico+-+Censo+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+B%C3%A9sica+2018/ea4da895-169f-44d3-9442-0b87a612c63c?version=1.3> (Acesso em 7 nov. 2021).

disso, 76% da população entende que as crianças com deficiência aprendem mais estudando juntas com crianças sem deficiência<sup>4</sup>.

Tais dados demonstram o acerto da política pública pautada pela inclusão nos mais variados setores da sociedade, além de estarem em consonância com as conquistas do último século em torno da ampliação dos espaços de convívio entre pessoas com e sem deficiência e dos valores éticos e morais da civilização contemporânea.

Em que pesem tais fatos e na contramão dos avanços nacionais e internacionais no tema, ainda há quem defenda a segregação de pessoas com deficiência e, no campo da educação, a criação de ambientes exclusivos para crianças e adolescentes com deficiência, de forma que não tenham contato com seus pares sem deficiência em escolas regulares e inclusivas. E o que é pior, algumas iniciativas nessa direção têm sido sugeridas e levadas a cabo por órgãos governamentais, que almejam o retrocesso da política pública inclusiva para mais de um século atrás, quando as pessoas com deficiência viviam à margem da sociedade, escondidas e invisibilizadas em razão de suas características, aptidões ou habilidades.

Dessa forma, o presente artigo propõe-se a analisar o arcabouço jurídico positivado sobre o tema no país, bem como a constitucionalidade de eventuais normas que prevejam a existência de espaços educacionais exclusivos para crianças e adolescentes com deficiência, em face do paradigma da inclusão de pessoas com deficiência adotado pela Constituição Federal, bem como por decisão da mais alta corte brasileira, o Supremo Tribunal Federal.

### **O fundamento da dignidade da pessoa humana em uma sociedade livre, justa e solidária, sem preconceitos ou outras formas de discriminação**

A Constituição Federal, como é sabido, notadamente nos meios acadêmicos jurídicos, consolidou a transição do anterior regime ditatorial para o vigente regime democrático, reestabelecendo a inviolabilidade de direitos e liberdades básicas. Também é caracterizada pela conquista de diversos direitos humanos como o fim da censura nos meios de comunicação, a proibição da tortura, a garantia da liberdade de expressão, o direito de crianças e adolescentes, a previsão de eleições diretas e universais, bem como a igualdade entre os gêneros.

Entre seus princípios fundamentais, está a dignidade da pessoa humana, estabelecida no artigo 1º, inciso III. Nascido no pós II Guerra Mundial, que foi marcada pelos atentados à vida e as barbáries cometidas pelo nazismo, o princípio da dignidade humana passa a ser o valor primordial da humanidade no séc. XX. No Brasil, inserido pela Constituição de 1988, torna-se um princípio matricial de todo o ordenamento positivado e axioma jurídico contemporâneo. A sua adoção no Direito brasileiro traduz-se em verdadeira garantia contra todas as formas de abjeção ao ser humano.

Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet define a dignidade da pessoa humana como:

---

4 Disponível em <https://alana.org.br/pesquisa-datafolha-educacao-inclusiva/> (Acesso em 7 nov. 2021).

a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.<sup>5</sup>

Na qualidade de princípio matriz da Constituição Federal, que alicerça todo o ordenamento jurídico, não há como ser mitigado ou relativizado, sob pena, até mesmo, de acarretar instabilidade ao regime democrático. Ao lado dos Direitos e Garantias Fundamentais, como princípio orientador que é, incorpora as exigências de justiça e dos valores éticos, de forma a imprimir unidade de sentido a todo o ordenamento jurídico, inclusive incidindo na tarefa de interpretação normativa. A esse respeito, inúmeras vezes pronunciou-se o Egrégio Supremo Tribunal Federal, como no seguinte julgado:

(...) o postulado da dignidade da pessoa humana, que representa – considerada a centralidade desse princípio essencial (CF, art. 1º, III) – significativo vetor interpretativo, verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente em nosso País e que traduz, de modo expressivo, um dos fundamentos em que se assenta, entre nós, a ordem republicana e democrática consagrada pelo sistema de direito constitucional positivo (...).<sup>6</sup>

Como supraprincípio norteador dos demais princípios e regras do ordenamento jurídico, a dignidade da pessoa humana é limitadora da ação do Estado contra os excessos autoritários e no sentido da proteção do ser humano como sujeito e objeto do Direito, em relação à sua vida, dignidade e humanidade. É norma (valor, princípio e regra) fundamental na ordem jurídico-constitucional brasileira, assim como embasadora, informativa e definidora de direitos e garantias para o ordenamento jurídico pátrio<sup>7</sup>.

É sob a égide desse princípio que segue a Constituição Federal, em seu artigo 3º, apontando os objetivos fundamentais da República, dentre os quais, atenta-se para os seguintes: constituir uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I) e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (inciso IV).

Pode-se dizer que o inciso I trata da justiça social, de forma a combater as várias discriminações em busca da igualdade real entre as pessoas, com a devida liberdade. Uma sociedade justa deve garantir que cada pessoa esteja protegida por uma ampla gama de liberdades básicas, compatível com as liberdades similares para os outros, assim como deve garantir que as posições e oportunidades estejam abertas para todas as pessoas indistintamente<sup>8</sup>. Já o termo ‘solidariedade’ trata da imprescindível convergência de

5 *In* Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 60.

6 HC 95464, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 03/02/2009, DJe-048 DIVULG 12-03-2009 PUBLIC 13-03-2009 EMENT VOL-02352-03 PP-00466.

7 Op. Cit.

8 RAWLS, John. *Theory of Justice – revised edition*. Cambridge: Harvard University Press, 2013.

interesses pela coletividade, que, disposta a abdicar de seu individualismo, visa maior segurança na cooperação fraterna entre seus cidadãos<sup>9</sup>.

O inciso IV, a seu turno, demonstra a incompatibilidade da Constituição Federal com quaisquer formas de discriminação, até mesmo como decorrência lógica do princípio da dignidade humana, seja pelo Estado, seja por entes privados. Atesta, com efeito, que tanto as normas, como a sua devida interpretação, as ações dos entes públicos e privados e dos cidadãos devem estar livres que preconceitos de qualquer natureza.

É no artigo 5º, da Constituição Federal, que o legislador constitucional consolidou os direitos fundamentais da pessoa humana nascida ou residente no país. Já no seu caput, afirma a inviolabilidade ao direito à vida – e não qualquer vida, mas uma vida com dignidade, que deve ser inerente ao ser humano – à liberdade e à igualdade, além da segurança e propriedade.

Textualmente, o caput do artigo 5º, afirma que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, em um princípio constitucional balizador para as normas infraconstitucionais, a hermenêutica jurídica e as ações individuais. Importa mencionar que o princípio da igualdade requer sua compreensão à luz da diversidade humana:

A heterogeneidade é parte daquilo que somos e por isso, falar em igualdade significa (re)conhecer as diferenças. Pensar em igualdade à luz da diversidade humana exige (re)conhecer a existência de indivíduos, de coletivos e suas interrelações, tendo em vista as especificidades de cada um. Da mesma forma, exige empreender esforços para que todas as pessoas sejam respeitadas em suas peculiaridades e tenham acesso a meios que lhe permitam o pleno exercício de seus direitos fundamentais.<sup>10</sup>

Dessa forma, pressupõe a Constituição Federal tratamento isonômico para que pessoas colocadas em situações desiguais sejam tratadas de forma desigual, de acordo com critérios razoáveis e justificáveis, na medida de suas desigualdades, para que atinjam a almejada igualdade<sup>11</sup>.

### **O paradigma da inclusão das pessoas com deficiência no ordenamento jurídico brasileiro**

Na esteira dessa que é conhecida como a Constituição Cidadã, o Brasil adotou o paradigma da inclusão das pessoas com deficiência na sociedade brasileira, rompendo com uma tradição de exclusão e mesmo de discriminação costumeiras no âmago da sociedade brasileira. De fato, o princípio da dignidade humana assegura a não violação da dignidade humana igualmente para as pessoas humanas com deficiência seja por parte de

---

9 “Liberdade sem justiça social é ilusória e opressora. A Justiça que se afirma na ausência de liberdade impõe o medo e o descrédito. A sociedade que se constrói egoisticamente, refratária às ideias e concepções solidaristas, não é justa, tampouco livre, porque a liberdade pressupõe que o outro igualmente o seja.” In OLIVEIRA JUNIOR, Valdir Ferreira de. O Estado constitucional solidarista: estratégias para sua efetivação. Tratado de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 77.

10 REICHER, Stella C. Diversidade humana e assimetrias: uma releitura do contrato social sob a ótica das capacidades. Revista SUR, v. 8, n. 14, jun. 2011, p. 173. Disponível em <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur14-port-completa.pdf> (Acesso em 8 nov. 2021).

11 NERY JÚNIOR, Nelson. Princípios do processo civil à luz da Constituição Federal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

toda a sociedade, das entidades privadas e públicas, bem como do Direito, do ordenamento jurídico e da interpretação normativa respectiva.

A esse propósito, em 2008, o Congresso Nacional aprovou, por meio do Decreto Legislativo nº 186/2008 – conforme o procedimento do § 3º do art. 5º da Constituição Federal<sup>12</sup> – a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007, que posteriormente, por meio do Decreto nº 6.949/2009, foi promulgada<sup>13</sup>. Dessa forma, com status constitucional<sup>14</sup>, referida Convenção ingressou no ordenamento positivado brasileiro, determinando a garantia de que todas as pessoas com deficiência exerçam, plenamente e sem discriminação, os seus direitos humanos e as suas liberdades fundamentais.

Vale mencionar, a propósito, que a Convenção inseriu no Direito pátrio o conceito em evolução para a deficiência que “resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas”. Essa definição é de suma importância porque, ao reconhecer o ambiente como sua parte integrante, impõe, na prática, sejam adotadas medidas concretas nos ambientes que proporcionem a superação das barreiras que contribuam para a limitação funcional de pessoas com deficiência. Em outras palavras, assume que o princípio da igualdade será efetivamente observado, de forma a se garantir a almejada isonomia, quando forem eliminadas ou reduzidas as barreiras que impeçam a plena inclusão de pessoas com deficiência nos mais variados ambientes.

Também reconheceu a Convenção, em compasso com os antes mencionados dispositivos da Constituição Federal, que “a discriminação contra qualquer pessoa, por motivo de deficiência, configura violação da dignidade e do valor inerentes ao ser humano”. A discriminação contra pessoas com deficiência, com efeito, consubstancia-se em comportamento negativo decorrente da formação de estereótipos e preconceitos, pela acentuação das diferenças, em face de pessoas com deficiência, por pertencerem a grupos sociais específicos. Num primeiro momento, a discriminação acarreta certa generalização para, no segundo, ser imbuída de hostilidades variadas, em um processo atroz de categorização e hierarquização humana.

---

12 “Art. 5º § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”

13 Mesmo antes da promulgação da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, o Brasil já tinha assumido compromissos com a inclusão em outros documentos internacionais tais como a Declaração de Salamanca (1994) e a Convenção Interamericana para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiência ou Convenção da Guatemala (1999).

14 Importa salientar que, até o presente, foram apenas dois os instrumentos internacionais aprovados nos termos do artigo 5º, § 3º, da Constituição Federal e que ambos dizem respeito a direitos humanos de pessoas com deficiência: a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ora em comento, e o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso, concluído no âmbito da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (Ompi), aprovado pelo Decreto Legislativo nº 261/2015 e promulgado pelo Decreto nº 9.522/2018, conforme informação disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/internacional/tratados-equivalentes-a-emendas-constitucionais-1> (Acesso em 9 nov. 2021).

Em absoluta concordância com os princípios constitucionais anteriormente citados, a Convenção estabeleceu, ainda, os seguintes princípios gerais: (a) o respeito pela dignidade inerente, a autonomia individual, inclusive a liberdade de fazer as próprias escolhas, e a independência das pessoas; (b) a não-discriminação; (c) a plena e efetiva participação e inclusão na sociedade; (d) o respeito pela diferença e pela aceitação das pessoas com deficiência como parte da diversidade humana e da humanidade; (e) a igualdade de oportunidades; (f) a acessibilidade; (g) a igualdade entre o homem e a mulher; e (h) o respeito pelo desenvolvimento das capacidades das crianças com deficiência e pelo direito das crianças com deficiência de preservar sua identidade.

Com tais direitos e princípios consagrados com status constitucional, o país aprovou a sua Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), Lei nº 13.146/2015, para “assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania”. Essa lei tem como base a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e apresenta no seu Capítulo II – Da Igualdade e da Não Discriminação – o direito das pessoas com deficiência “à igualdade de oportunidades com as demais pessoas” e a não sofrerem qualquer espécie de discriminação negativa. Para tanto, o artigo 4º, § 4º, da Lei Brasileira da Inclusão da Pessoa com Deficiência, define discriminação em razão da deficiência como “toda forma de distinção, restrição ou exclusão, por ação ou omissão, que tenha o propósito ou o efeito de prejudicar, impedir ou anular o reconhecimento ou o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais de pessoa com deficiência (...)”.

Referida Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, contudo, não inovou sobremaneira no ordenamento, haja vista que é também decorrente de todo o processo de internalização da Convenção, no sentido de que o país comprometeu-se a implementar medidas que dessem efetividade aos direitos previstos na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência<sup>15</sup>. Além do mais, segue a ordem constitucional, especialmente, no tocante ao seu princípio da dignidade da pessoa humana e à garantia de igualdade, com vedação a qualquer forma de discriminação.

Porém, tem relevante importância a Lei Brasileira da Inclusão da Pessoa com Deficiência, na medida em que explicitou e detalhou diversos direitos então já consagrados às pessoas com deficiência, como, por exemplo, o próprio conceito de pessoa com deficiência. Também alterou diversos diplomas legais apresentando novos institutos jurídicos a respeito da capacidade legal, avaliação psicossocial e acessibilidade. E trouxe tipificações criminais novas, como a que prevê o crime de praticar, induzir ou incitar discriminação de pessoa em razão de sua deficiência (art. 88, caput).

---

15 DAVID ARAUJO, Luiz Alberto e COSTA FILHO, Waldir Macieira da. O Estatuto da Pessoa com Deficiência – EPCD (Lei 13.146, de 06.07.2015): algumas novidades. Disponível em [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/Rtrib\\_n.962.05.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rtrib_n.962.05.PDF) (Acesso em 7 nov. 2021).

## A obrigatoriedade de as escolas regulares incluírem crianças e adolescentes com deficiência

No tocante à educação, o ordenamento jurídico positivado no país não deixa dúvidas acerca da escolha do legislador constitucional e, por conseguinte, infraconstitucional, pelo caminho da educação inclusiva para todas as pessoas com deficiência – também em atenção ao princípio da dignidade da pessoa humana.

### Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que foi incorporada com hierarquia de norma constitucional ao ordenamento brasileiro, já no seu Preâmbulo, menciona o reconhecimento “da importância da acessibilidade aos meios físico, social, econômico e cultural, à saúde, à educação e à informação e comunicação, para possibilitar às pessoas com deficiência o pleno gozo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais”. Ademais, no seu Artigo 24, sobre ‘Educação’, diz que o “sistema educacional inclusivo” deve ser assegurado em todos os níveis de forma que “as pessoas com deficiência não sejam excluídas do sistema educacional geral sob alegação de deficiência”. E que “as crianças com deficiência não sejam excluídas do ensino primário gratuito e compulsório e do ensino secundário, sob alegação de deficiência” (grifos inseridos).

Também estabelece que adaptações razoáveis sejam providenciadas, de acordo com as necessidades dos indivíduos e que “as pessoas com deficiência recebam o apoio necessário, no âmbito do sistema educacional geral, com vistas a facilitar sua efetiva educação”, bem como “medidas de apoio individualizadas e efetivas sejam adotadas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social, de acordo com a meta de inclusão plena”. Determina, ainda, que seja assegurado às pessoas com deficiência “a possibilidade de adquirir competências práticas e sociais necessárias de modo a facilitar às pessoas com deficiência sua plena e igual participação no sistema de ensino e na vida em comunidade” (grifos inseridos). Diz, por fim, que professores e as equipes atuantes em todos os níveis de ensino deverão ser capacitados para a conscientização da deficiência e a utilização de meios apropriados para o devido apoio aos estudantes com deficiência.

Esses dispositivos da Convenção, que, repita-se, guarda status constitucional, são bastante contundentes a respeito da escolha pelo paradigma da educação inclusiva no país. Os termos ‘sistema educacional inclusivo’ e ‘sistema educacional geral’, bem como ‘inclusão plena’ e ‘plena e igual participação’ explicitam que a educação formal a ser ofertada a pessoas com deficiência deve se dar nas mesmas classes e escolas – as chamadas classes e escolas regulares – frequentadas por crianças e adolescentes sem deficiência. A determinação, hierarquicamente, constitucional, é para que pessoas com e sem deficiência frequentem juntas a escola regular, que deve, nesse sentido, ser inclusiva.

Ademais, para as crianças com deficiência, a depender de cada caso concreto e a sua respectiva especificidade, devem ser ofertadas medidas de apoio individualizado<sup>16</sup>. Tudo, de forma a mitigar os efeitos que as barreiras existentes para cada situação específica possam causar e a garantir o aprendizado de todas as crianças e adolescentes, inclusive, daquelas com deficiência.

No que diz respeito ao direito das crianças, a Convenção dispõe, no Artigo 7, sobre ‘Crianças com deficiência’, que devem ter assegurados “o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, em igualdade de oportunidades com as demais crianças”. Também diz que “o superior interesse da criança receberá consideração primordial”, fazendo, aqui, referência à Convenção sobre os Direitos da Criança, também recepcionada pelo ordenamento brasileiro, pelo Decreto n 99.710/1990, que, no seu Artigo 3, estabelece que “todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança” (grifos inseridos).

### Constituição Federal

A Constituição Federal, promulgada em 1988, ou seja, antes da internalização da Convenção, com *status* constitucional, já previa algo semelhante, seja em relação à educação inclusiva de pessoas com deficiência, seja no tocante aos direitos de crianças e adolescentes. Em que pese ter usado nomenclatura em desuso para os dias atuais de “portadores de deficiência” – posteriormente modificada pela Convenção, que trouxe para o ordenamento a mais atualizada denominação de “pessoas com deficiência” – no seu artigo 208, III, já previa o atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente, na rede regular de ensino. No tocante ao termo “preferencialmente” não há dúvidas sobre seu alcance nos dias atuais, como bem enfatizam as advogadas especialistas no tema Laís de Figueirêdo Lopes e Stella Camlot Reicher:

Assim sendo, mesmo que o texto constitucional de 1998 e as leis editadas na década seguinte – ECA e LDB – trouxessem a ideia do “preferencialmente na rede regular de ensino”, esse entendimento vem sendo atualizado por normativos posteriores, a partir da chegada da Convenção, e traduzido nos documentos e normativos infralegais, a exemplo do Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011 que trata do Atendimento Educacional Especializado (AEE), e que reafirma o dever do Estado de garantir “(...) um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades”.<sup>17</sup>

De fato, o que se tem é, justamente, a obrigatoriedade de que a educação seja inclusiva, para todas as crianças e adolescentes, com e sem deficiência, na rede regular de

---

16 Com base no princípio da igualdade e na equidade.

17 No seu Parecer A Inconstitucionalidade do Decreto n. 10.502/2020 – sobre a Política de Educação Especial. Disponível em [https://alana.org.br/wp-content/uploads/2020/10/ALANA\\_parecer\\_educacao\\_inclusiva-4.pdf](https://alana.org.br/wp-content/uploads/2020/10/ALANA_parecer_educacao_inclusiva-4.pdf) Acesso em 7 nov. 2021.

ensino, que pode também ofertar, para alunos com deficiência, um atendimento educacional especializado, como apoio à educação inclusiva, ou encaminhá-los para que recebam esse apoio fora da escola, mas nunca em substituição ao ensino regular.

Vale observar que também no tocante aos direitos prioritários das crianças e dos adolescentes, a Constituição Federal já previa no seu artigo 227 o dever compartilhado de famílias, sociedade e Estado em garantir os direitos fundamentais – educação inclusive – de crianças e adolescentes, com absoluta prioridade.

A esse propósito, cumpre observar ser o mencionado dispositivo o único, em todo o texto constitucional, a declarar absoluta prioridade<sup>18</sup> na garantia de direitos, o que, por si só, demonstra o fato de ter o legislador constitucional, com amplo apoio popular durante o período constituinte<sup>19</sup>, escolhido colocar crianças e adolescentes no topo da hierarquia das preocupações da nação brasileira.

### **Lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência**

No campo das normas infraconstitucionais, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, prevê o detalhamento da educação inclusiva, reconhecendo que pessoas com deficiência devem gozar plenamente de todos os direitos fundamentais em igualdade de oportunidades em relação a pessoas sem deficiência. Nesse sentido, prescreveu, no seu artigo 27, ser direito da pessoa com deficiência um sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo de toda a vida. No artigo 28, a Lei Brasileira da Inclusão da Pessoa com Deficiência apresenta os deveres do Poder Público em relação à garantia de um sistema educacional inclusivo, bem como a previsão de que haja projeto pedagógico institucionalizando o atendimento educacional especializado, para garantir aos estudantes com deficiência o pleno acesso ao currículo, em condições de igualdade. No artigo 28, §1º, a Lei Brasileira da Inclusão da Pessoa com Deficiência prevê que também às instituições privadas, de qualquer nível e modalidade de ensino, aplica-se, obrigatoriamente, o paradigma da educação inclusiva, sem que haja a cobrança de valores adicionais de qualquer natureza em suas mensalidades.

### **Supremo Tribunal Federal**

Vale citar, a respeito da obrigatoriedade do paradigma da educação inclusiva no país, que, recentemente, em 2017, o Egrégio Supremo Tribunal Federal pronunciou-se a respeito desse artigo 28, §1º, quando do julgamento da ADI 5357, por meio da qual a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino questionava a sua

---

18 SODRÉ, Marcelo. Duas palavrinhas importantes: uma ausente, outra presente. Criança e Consumo – 10 anos de transformação. São Paulo: Alana, 2016. Disponível em [https://criancaeconsumo.org.br/wp-content/uploads/2014/02/Crianca-e-Consumo\\_10-anos-de-transformacao.pdf](https://criancaeconsumo.org.br/wp-content/uploads/2014/02/Crianca-e-Consumo_10-anos-de-transformacao.pdf) Acesso em 7 nov. 2021.

19 Instituto Alana. Entenda a prioridade. <https://prioridadeabsoluta.org.br/entenda-a-prioridade/> (Acesso em 7 nov. 2021).

constitucionalidade. Em decisão histórica e magistral, o pleno do STF decidiu pela absoluta constitucionalidade do dispositivo, de acordo com a seguinte ementa:

- (...) 1. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência concretiza o princípio da igualdade como fundamento de uma sociedade democrática que respeita a dignidade humana.
2. À luz da Convenção e, por consequência, da própria Constituição da República, o ensino inclusivo em todos os níveis de educação não é realidade estranha ao ordenamento jurídico pátrio, mas sim imperativo que se põe mediante regra explícita.
3. Nessa toada, a Constituição da República prevê em diversos dispositivos a proteção da pessoa com deficiência, conforme se verifica nos artigos 7º, XXXI, 23, II, 24, XIV, 37, VIII, 40, § 4º, I, 201, § 1º, 203, IV e V,
4. Pluralidade e igualdade são duas faces da mesma moeda. O respeito à pluralidade não prescinde do respeito ao princípio da igualdade. E na atual quadra histórica, uma leitura focada tão somente em seu aspecto formal não satisfaz a completude que exige o princípio. Assim, a igualdade não se esgota com a previsão normativa de acesso igualitário a bens jurídicos, mas engloba também a previsão normativa de medidas que efetivamente possibilitem tal acesso e sua efetivação concreta.
5. O enclausuramento em face do diferente furta o colorido da vivência cotidiana, privando-nos da estupefação diante do que se coloca como novo, como diferente.
6. É somente com o convívio com a diferença e com o seu necessário acolhimento que pode haver a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em que o bem de todos seja promovido sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art. 3º, I e IV, CRFB).
7. A Lei nº 13.146/2015 indica assumir o compromisso ético de acolhimento e pluralidade democrática adotados pela Constituição ao exigir que não apenas as escolas públicas, mas também as particulares deverão pautar sua atuação educacional a partir de todas as facetas e potencialidades que o direito fundamental à educação possui e que são densificadas em seu Capítulo IV. (...) <sup>20</sup>

Decidiu, com efeito, que *“dispositivos de status constitucional estabelecem a meta de inclusão plena, ao mesmo tempo em que se veda a exclusão de pessoas com deficiência do sistema educacional geral sob o pretexto de sua deficiência”*. E emendou: *“Em suma: à escola não é dado escolher, segregar, separar, mas é seu dever ensinar, incluir, conviver”*.

Imprescindível ressaltar, que a mencionada decisão do Supremo Tribunal Federal não decidiu, única e exclusivamente, questão relativa à obrigatoriedade de as escolas particulares acolherem estudantes com deficiência sem qualquer cobrança adicional, mas solidificou o paradigma da inclusão na educação brasileira, como processo de inclusão social e meta do estado brasileiro, desbordando efeito vinculante nesse sentido, para obrigar todos, até mesmo a administração pública, seja federal, estadual ou municipal, à adoção de uma política pública de educação inclusiva nas escolas regulares, públicas ou privadas – rejeitando, por completo, a possibilidade de existirem escolas, classes ou redes de educação especial ou especializada, em substituição às escolas regulares inclusivas<sup>21</sup>.

Tal efeito vinculante deriva, com efeito, da própria Constituição Federal, a qual, no seu artigo 102, § 2º, prevê que:

---

20 STF. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310709378&ext=.pdf> (Acesso em 7 nov. 2021).

21 DAVID ARAÚJO, Luiz Alberto. Pessoas com deficiência e o dever de incluir: a ação direta de inconstitucionalidade n. 5357: uma decisão vinculante e muitos sinais inequívocos. São Paulo: Verbatim, 2018, p. 99.

As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas, federal, estadual e municipal. (grifos inseridos)

Também a Lei 9.868/99, que trata do processo e julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade e das ações declaratórias de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, prevê no seu artigo 28, parágrafo único que:

a declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal. (grifos inseridos)

Esses dispositivos atestam, assim, os efeitos vinculante e *erga omnes* da decisão da ADI 5357, totalmente em consonância com os preceitos constitucionais anteriormente mencionados, inclusive com as regras fixadas pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência na ordem constitucional brasileira, no sentido de garantir a obrigatoriedade de as escolas regulares incluírem crianças e adolescentes com deficiência, bem como de ser impossibilitada qualquer tentativa de retomada de um 'ensino especial' exclusivo para pessoas com deficiência.

### **Impactos da inclusão na vida acadêmica e social de pessoas com deficiência**

Ainda que não seja o objetivo do presente artigo analisar os impactos da educação inclusiva na vida de estudantes com e sem deficiência, cumpre noticiar o fato de serem já comprovadas, pela pesquisa mais autorizada, as evidências acerca dos benefícios acadêmicos e sociais para crianças e adolescentes com deficiência que frequentam escolas regulares. Tais benefícios, para estudantes com deficiência, vão desde a melhora na memória, na alfabetização, nas habilidades de linguagem, bem como decorrem de uma maior propensão a estudarem em cursos superiores, pertencerem a grupos de amizades, encontrarem empregos ou viverem de forma independente.

Mas não são somente as crianças e adolescentes com deficiência os únicos beneficiados. Estudantes sem deficiência que estudam em ambientes inclusivos têm menos opiniões preconceituosas e são mais receptivos às diferenças. Essas são as conclusões de estudo coordenado pelo professor da *Harvard Graduate School*, Thomas Hehir, que foi lançado no país em 2016 e é resultante de análise inédita de mais de 89 estudos e levantamento de 280 artigos publicados em 25 países<sup>22</sup>.

Em suma, é certo que a escola regular tem como compromisso primordial e insubstituível a introdução dos estudantes no mundo social, cultural e científico, sendo que todas as crianças e todos os adolescentes, incondicionalmente, têm esse mesmo

---

22 Instituto Alana. Pesquisa aponta os benefícios da educação inclusiva para todos. Disponível em <https://alana.org.br/pesquisa-aponta-os-beneficios-da-educacao-inclusiva-para-todos/> Acesso em 7 nov. 2021.

direito. Tal qual, todas as pessoas com deficiência têm direito à inclusão no mercado de trabalho e em todas as esferas da vida. Se a inclusão for negada na partida, desde a mais tenra infância, sendo relegadas as crianças com deficiência a um ambiente educacional exclusivo, para apenas quem possui deficiência, certamente será muito mais improvável a sua inclusão em outras esferas da vida, como criança que é e adulto que será.

Ademais, pode-se dizer, é direito de todas as crianças e adolescentes, inclusive daqueles sem deficiência, conviver com o diferente. É direito de todos nós convivemos com a diferença. Daí a importância – para além da obrigação constitucional – de as escolas regulares serem inclusivas, a fim de que os adultos do amanhã aprendam a conviver com as diferenças e com pessoas com deficiência desde a infância, tornando essa convivência cada dia mais natural e enriquecedora para todas as pessoas, com e sem deficiência. Só assim teremos uma sociedade verdadeiramente livre, justa e solidária, que garanta a dignidade de todas as pessoas humanas, indistintamente, de forma igualitária e isonômica, sem preconceitos ou discriminações, como preceitua a Constituição Federal.

### **A inconstitucionalidade de normas que prevejam escolas ou classes especializadas exclusivas para estudantes com deficiência como substitutas às escolas regulares**

Em seu voto na citada ADI 5357, a ministra Carmem Lúcia mencionou o seguinte:

(...) na década de 40 ou de 50, uma criança em Belo Horizonte foi recusada por várias escolas ao argumento de ser deficiente e que, por essa contingência, não era acolhível em algum estabelecimento. Por isso, custou até que uma pessoa, hoje considerada uma das pessoas que mais ajudaram a nossa Terra, Helena Antipoff, a acolheu. E, um dia, passando entre os bancos, Dona Helena viu esse menino desenhando e disse: 'Você não é um deficiente, você é um gênio!' E esse gênio tem hoje seus anjos pendurados, maravilhando e povoando não apenas a Catedral de Brasília, mas a imaginação e a esperança do mundo no sentido de tornar compreensíveis os que são incompreendidos, não por deficiência, mas por uma eficiência para além do que se mostra. É preciso sempre se lembrar que, muitas vezes, deficientes somos nós, por incapazes de ver aqueles que são muito melhores do que nós. E a deficiência é do sistema, portanto, ao não acolher o que é diferente, sem ser necessariamente pior nem melhor, apenas diferente. Até o final da década de 70, início da década de 80, não eram admissíveis, nos concursos para juízes, pessoas com deficiência física. O argumento é que o juiz começava sua carreira no interior e a deficiência impedia de fazer-se respeitado, quando se sabe que respeito se merece, respeito não se exige, e que o respeito não está num corpo deste ou daquele modelo. Mas é o respeito às deficiências visíveis, às vezes, diante de parâmetros que nada têm com a natureza, que nada têm de natural, que tem feito a nossa sociedade tão doente.<sup>23</sup>

Como esses casos mencionados pela ministra, incontáveis outros poderiam ser trazidos à baila. E, certamente, foram muitos deles que levaram a nação brasileira, notadamente por meio dos seus tomadores de decisão, a adotar o paradigma da educação inclusiva no país. O paradigma da educação inclusiva determina que todas as escolas regulares, sejam públicas ou privadas, obrigatoriamente, recebam toda e qualquer

---

23 ADI 5357. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4818214> Acesso em 21 nov. 2021.

criança, com ou sem deficiência, sem discriminação de qualquer natureza. É, pois, inconstitucional, toda a forma de negativa de matrícula, por parte de qualquer escola, em razão da deficiência de estudante que tenha se candidatado ao seu ingresso. Da mesma forma, é também inconstitucional a criação – como substitutos da escola ou do ensino regular – de rede de ensino ou classes voltadas especificamente a pessoas com deficiência ou mesmo a manutenção de escolas especializadas que tenham sido assim criadas no passado. O momento é de adaptação do ensino regular para o acolhimento de todos estudantes, com os apoios necessários a suprimir ou mitigar as barreiras existentes para que também crianças e adolescentes com deficiência possam seguir no ensino regular.

Nesse sentido, vale também citar outras manifestações havidas por ocasião do julgamento da ADI 5357, as quais corroboraram com o paradigma da inclusão na educação brasileira. Ao seguir o voto do ministro relator Edson Fachin, o ministro Luís Roberto Barroso destacou a importância da igualdade e a sua relevância na contemporaneidade *“não apenas a igualdade formal e material como, sobretudo, a igualdade como reconhecimento aplicável às minorias e a necessidade de inclusão social do deficiente”*. A ministra Rosa Weber afirmou que, em seu entendimento:

(...) muitas das mazelas que hoje estamos enfrentando, e de que a nossa sociedade tem se ressentido, no sentido de intolerância, de ódio, de competição, de desrespeito, de sentimento de superioridade em relação ao outro (...) talvez deitem raízes no fato de nós, a nossa geração, não ter tido a oportunidade, quem sabe, de participar da construção diária de uma sociedade inclusiva e acolhedora, em que valorizada a diversidade, em que as diferenças sejam vistas como inerentes a todos seres humanos, a tornar a deficiência um mero detalhe na nossa humanidade.<sup>24</sup>

De acordo com o ministro Luiz Fux, naquele mesmo julgamento<sup>25</sup>, não se pode analisar a legislação infraconstitucional sem passar pelas normas da Constituição Federal, que tem como um dos primeiros preceitos a promoção de uma sociedade justa e solidária: *“Não se pode resolver um problema humano desta ordem, sem perpassarmos pela promessa constitucional de criar uma sociedade justa e solidária e, ao mesmo tempo, entender que hoje o centro da Constituição é o ser humano; é a sua dignidade que está em jogo”*. O falecido ministro Teori Zavascki, a seu turno, ressaltou a importância para as crianças sem deficiência conviverem com pessoas com deficiência:

Uma escola que se preocupe além da questão econômica, em preparar os alunos para a vida, deve na verdade encarar a presença de crianças com deficiência como uma especial oportunidade de apresentar a todas, principalmente as que não têm deficiências, uma lição fundamental de humanidade, um modo de convivência sem exclusões, sem discriminações, num ambiente de solidariedade e fraternidade.<sup>26</sup>

---

24 ADI 5357. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4818214> Acesso em 21 nov. 2021.

25 ADI 5357. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4818214> Acesso em 21 nov. 2021.

26 ADI 5357. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4818214> Acesso em 21 nov. 2021.

A decisão do Supremo Tribunal Federal, com seus mencionados efeitos vinculante e *erga omnes*, bem como todo o arcabouço jurídico existente não deixam dúvidas sobre a escolha que o Brasil fez, como nação, em sentido do paradigma da inclusão na educação, visando uma sociedade futura com cada vez menos segregação e garantia da dignidade da pessoa humana para todas as pessoas, indistintamente e sem preconceitos de qualquer natureza.

Daí a completa inconstitucionalidade de tentativas, mesmo que advindas do próprio Poder Público, de fragmentar a Política Pública prevista no arcabouço jurídico, inclusive constitucional, da educação inclusiva para todas as pessoas. Propostas como a do Decreto nº 10.502/2020, que intenta instituir 'Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida', com a retomada de um 'ensino especial', são absolutamente contrárias aos preceitos constitucionais porquanto exaltam a discriminação contra pessoas com deficiência, e contrariam os preceitos da educação inclusiva previstos na Constituição Federal e na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, além de diversas outras legislações infraconstitucionais<sup>27</sup> e a recente decisão do Supremo Tribunal Federal.

Referido Decreto nº 10.502/2020 é, no mínimo, uma política de exceção, que se afasta por completo da regra geral, senão completamente fadado à revogação, seja por meio de declaração de inconstitucionalidade nas ações já propostas junto ao Egrégio Supremo Tribunal Federal<sup>28</sup> com esse intuito, seja pela votação do Congresso Nacional dos diversos Projetos de Decretos Legislativos<sup>29</sup>, que almejam sustar esse ato normativo emanado pelo Poder Executivo federal.

Como bem pontuam Laís de Figueirêdo Lopes e Stella Camlot Reicher, escolas ou classes especializadas, bem como escolas ou classes bilíngues não inclusivas, para um público de crianças e adolescentes com a mesma deficiência ou deficiências diversas, que intentem substituir a escola ou o ensino regular, são espaços que segregam e discriminam em função da deficiência e, por isso, violam o direito público subjetivo a uma educação inclusiva:

A nomenclatura 'escolas especializadas' é uma repaginação das antigas 'escolas especiais' e representa algo que não é possível ser aceito: a segregação de pessoas com base na alegação de ter uma deficiência. Nesses espaços que antes albergavam exclusivamente pessoas com deficiência de maneira a separá-las das demais, hoje é permitido que seja provido o atendimento educacional especializado de que fala o texto constitucional, como uma forma de suporte pedagógico, à luz dos princípios da acessibilidade e da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. Uma coisa é a escola especial funcionar como apoio pedagógico – o que é autorizado como se vê – mas outra é se propor a ser o espaço principal de ensino e aprendizagem de educandos com deficiência,

---

27 Instituto Rodrigo Mendes. Nova política Nacional de Educação Especial. Disponível em: <https://institutorodrigomendes.org.br/nova-politica-nacional-educacao-especial/> Acesso em 7.11.2020.

28 STF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6036507> e <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6021086> Acesso em 9 nov. 2021.

29 Projetos suspendem a nova política de educação especial. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/697512-projetos-suspendem-nova-politica-de-educacao-especial-apresentada-pelo-governo/> Acesso em 9 nov. 2021.

‘que não se beneficiam em seu desenvolvimento, quando incluídos em escolas regulares inclusivas’ como substituição à escola regular – o que é constitucionalmente vedado.<sup>30</sup>

Por fim, eventual argumentação de que as famílias teriam o direito de escolha entre escolas especializadas exclusivas para pessoas com deficiência – como substitutas às escolas regulares – e escolas inclusivas para pessoas com e sem deficiência não subsiste a uma análise mais acurada, na medida em que é dever das famílias e dos responsáveis pelas crianças e adolescentes garantir a matrícula deles na rede de ensino, pública ou privada<sup>31</sup>. A liberdade de escolha das famílias em relação às escolas não pode, com efeito, ultrapassar o previsto pelo Estado em relação à necessidade de inclusão, à adequação do currículo e aos preceitos fundamentais da nação, como a dignidade da pessoa humana, o direito à igualdade e à isonomia de tratamento e à não discriminação. E mais, não pode contrariar a garantia da prioridade absoluta dos direitos de crianças e adolescentes, bem como o seu melhor interesse.

### Considerações finais

A dignidade da pessoa humana pressupõe a igualdade entre os seres humanos, sendo esse o fundamento máximo que garante não só a constitucionalidade do paradigma da educação inclusiva, mas determina a sua obrigatoriedade, como dever do Estado para a garantia dos direitos de pessoas, notadamente, crianças e adolescentes, com deficiência durante toda a sua vida escolar.

Crianças e adolescentes com deficiência têm garantido o direito à convivência comunitária em espaços escolares inclusivos, que sejam adequados e adaptados para a mitigação ou superação completa de barreiras impostas pelo ambiente, no sentido de saírem da histórica invisibilidade para, cada vez mais, serem vistos e participarem da vida social, escolar, cultural e científica do país tal qual os demais.

### REFERÊNCIAS

DAVID ARAÚJO, Luiz Alberto. *Pessoas com deficiência e o dever de incluir: a ação direta de inconstitucionalidade n. 5357: uma decisão vinculante e muitos sinais inequívocos*. São Paulo: Verbatim, 2018.

DAVID ARAÚJO, Luiz Alberto e COSTA FILHO, Waldir Macieira da. *O Estatuto da Pessoa com Deficiência – EPCD (Lei 13.146, de 06.07.2015): algumas novidades*. Disponível em [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/Rtrib\\_n.962.05.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rtrib_n.962.05.PDF) Acesso em 7 nov. 2021.

---

30 Op. Cit.

31 Conforme o disposto no artigo 6º da Lei 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

LOPES, Laís de Figueirêdo e REICHER, Stella Camlot. *A Inconstitucionalidade do Decreto n. 10.502/2020 – sobre a Política de Educação Especial*. Disponível em [https://alana.org.br/wp-content/uploads/2020/10/ALANA\\_parecer\\_educacao\\_inclusiva-4.pdf](https://alana.org.br/wp-content/uploads/2020/10/ALANA_parecer_educacao_inclusiva-4.pdf) Acesso em 7 nov. 2021.

NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do processo civil à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

OLIVEIRA JUNIOR, Valdir Ferreira de. *O Estado constitucional solidarista: estratégias para sua efetivação. Tratado de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

RAWLS, John. *Theory of Justice – revised edition*. Cambridge: Harvard University Press, 2013.

REICHER, Stella C. Diversidade humana e assimetrias: uma releitura do contrato social sob a ótica das capacidades. *Revista SUR*, v. 8, n. 14, jun. 2011, p. 173. Disponível em <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur14-port-completa.pdf> Acesso em 8 nov. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SODRÉ, Marcelo. Duas palavrinhas importantes: uma ausente, outra presente. *Criança e Consumo – 10 anos de transformação*. São Paulo: Alana, 2016.

Data de Recebimento: 21/03/2022

Data de Aprovação: 19/09/2022

## A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE PROCESSO ELEITORAL E FAKE NEWS

## THE IMPORTANCE OF EDUCATION IN TIMES OF ELECTORAL PROCESS AND FAKE NEWS

Luis Renato Vedovato  
Maria Cristina Kunze do Santos Benassi  
Vanessa Marie Lima de Sena\*\*\*

### RESUMO

O presente artigo através da metodologia qualitativa, pesquisa a legislação, a doutrina e estuda casos sobre a nova realidade virtual, em que há circulação de informações, tanto verdadeiras quanto falsas, em tempo real, mas, especialmente estas últimas que são obtidas exclusivamente através de mídias sociais, sem fontes que legitimem a veracidade dos conteúdos compartilhados e se transformaram num problema que compromete a integridade do processo eleitoral democrático. A estrutura e a competência da Justiça Eleitoral, assim como suas funções, são destacadas neste artigo, para demonstrar a importância de sua atuação e combate a esse novo processo de manipulação da verdade. Porém, concomitantemente, a Justiça Eleitoral necessita da construção da educação para todos, mecanismo adequado à formação do intelecto, pensamento crítico e independente das pessoas, seu desenvolvimento político e social, para a efetiva consolidação do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: *Fake news*; Cidadania; Democracia; Educação; Processo eleitoral.

### ABSTRACT

The present article, through a qualitative methodology, researches the legislation, doctrine, and studies cases about the new virtual reality, in which there is a circulation of information, both true and false, in real-time, but, especially the latter that are controlled exclusively by social media, without sources that legitimize the veracity of the shared contents and become a problem that compromises the integrity of the democratic electoral process. The structure and competence of the Electoral Justice, as well as its functions, are highlighted in this article, to demonstrate the importance of its performance and combat this new process of manipulation of the truth. However, at the same time, Electoral Justice needs the construction of education for all, an adequate mechanism for the formation of the intellect, critical and independent thinking

\* Livre Docente pela UNICAMP. Doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP. Professor da Pontifícia Universidade Católica de Campinas e da UNICAMP. Editor Associado do Journal of Poverty and Social Justice da Universidade de Bristol (UK). ID Lattes: 7171365095068677.

\*\* Doutoranda em Educação pela Unicamp. Mestra em Direito pela UNIMEP. Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Advogada. ID Lattes: 7060222658903347. pela Faculdade de Direito da USP.

\*\*\* Mestranda em Educação pela Unicamp. Especialista em Direito Constitucional Aplicado pela Extcamp. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Advogada. ID Lattes: 0012284735936819.

---

of people, their political and social development, for the consolidation of the Democratic State of Law.

Key-words: Fake news; Citizenship; Democracy; Education; Electoral process.

## INTRODUÇÃO

A informação desde sempre foi considerada a melhor forma de conhecer a realidade do mundo em que vivemos. Sem informação, as pessoas se tornam vítimas da ignorância, que as faz fracas e vulneráveis ao autoritarismo daqueles que se encontram no poder, seja de forma legítima, ou não.

De outra sorte, por desconhecimento de mecanismos de acesso a fontes seguras de informações, ou mesmo por comodismo, tornou-se comum às pessoas buscarem notícias apenas nos meios de comunicação disponibilizados pelas mídias sociais, tais como *Facebook*, *Instagram*, *Twitter* e *WhatsApp*. Essa prática resultou na possibilidade de qualquer usuário, sem citar fonte, ou usando de falsa citação, com suposto fundamento no princípio da liberdade de expressão, disseminar as denominadas *fake news*, o que tem alterado negativamente não apenas a rotina dos cidadãos no mundo inteiro, como a garantia da manutenção do estado democrático de direito, devido ao uso político e ideológico das *fake news* através da *web*.

Os efeitos prejudiciais gerados pela disseminação de *fake news*, com o propósito de vencer o adverso, a qualquer preço, pelo uso da tática de guerra de "dividir para conquistar", principalmente através do apelo emocional dos usuários das plataformas digitais, infelizmente está longe de findar, porque ainda não desenvolvemos uma educação apta a desenvolver o pensamento crítico dos cidadãos, capaz de evitar a manipulação e desvirtuamento de informações que são continuamente compartilhadas dentro do espaço virtual.

Resultados recentes como o da eleição do ex-presidente Donald Trump nos Estados Unidos da América e o da saída do Reino Unido da União Europeia, o *Brexit*, dentre outros que serão mencionados ao longo deste artigo, a fim de exemplificar os efeitos nocivos da propagação de *fake news*.

O Brasil, às vésperas do pleito para eleição do Presidente da República de 2022, encontrava-se, aliás, ainda se encontra, diante de um abismo que pode levar o País a questionar sua estrutura democrática, por exemplo, com o risco de grave retrocesso na apuração do processo eleitoral, atualmente realizado através de urnas eletrônicas, diuturnamente atacadas por defensores da viabilização do voto impresso, que permitiria a contagem manual, supostamente sem risco de fraude na apuração de resultados eleitorais. A tentativa de golpe contra o Estado, através de massivo ataque às sedes dos Três Poderes da República Federativa brasileira, ocorrido em 8 de janeiro de 2023, exemplificam que a disseminação de *fake news* poderia instalar o caos, em detrimento da democracia.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, denominada Constituição cidadã, marca o reingresso do estado de direito no sistema jurídico brasileiro, com o conseqüente reconhecimento da participação política popular, garantindo já no parágrafo único do artigo 1º que: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, ...".

Nesse contexto, destaca-se a Justiça Eleitoral, cuja atuação vai muito além da organização administrativa das eleições, do cumprimento da lei, ou do exercício da função jurisdicional, pelo papel de reafirmação e proteção da democracia no Brasil.

A Declaração dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo 2º dispõe que todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades nela declarados, sem distinção alguma, seja de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. Além disso, declara que nenhuma distinção será fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autônomo ou sujeito a alguma limitação de soberania.

O Pacto de San Jose da Costa Rica, de 1969, assegura às instituições democráticas um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem. O art. 1º dessa Convenção Americana é a norma fundamental sobre a qual se assenta todo o sistema protetivo dos direitos humanos previsto no instrumento internacional, no Continente Americano, e consolida o dever de respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos, e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

Especialmente no artigo 23 da Convenção, nos Direitos políticos, o item 1 estatui:

Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

O *caput* do art. 14 da CF dispõe que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos.

Diante da legislação infraconstitucional e a constitucional supra, pilares de um processo eleitoral democrático reestruturado através da Constituição cidadã de 1988, após décadas de ditadura no país, pode ser prejudicado pela disseminação de *fake news*?

Essa questão deve ser respondida através da própria Constituição de 1988, pois é através desta que se concretiza a luta para a consolidação do direito à educação. As estruturas da Justiça Eleitoral foram criadas para garantir os direitos políticos e sociais, porém, sozinha, a Justiça Eleitoral não conseguirá manter o Estado Democrático de Direito, pois, apesar de suas estruturas democráticas observa-se no mundo a eleição de governos antidemocráticos. Desse modo, a disponibilização de um processo educacional sólido, que efetivamente capacite o cidadão a ocupar uma posição no espaço público,

continua sendo a melhor forma de lutar contra a desinformação e a consolidação da democracia.

Adotou-se, assim, a metodologia de pesquisa qualitativa para a elaboração do presente artigo que, através do estudo de casos específicos, pesquisas legislativas e doutrinárias sobre a nova realidade virtual, desenvolve-se em cinco capítulos, o primeiro, sobre O Mito da Caverna de Platão, na sequência, o documentário Privacidade Hackeada, bem como a estrutura e a competência da Justiça Eleitoral brasileira, sua relação com as *fake news*, além da educação como direito fundamental garantido pela Constituição da República Federativa do Brasil, e, finalmente, a Educação cidadã e as *fake news*.

A circulação de informações tanto verdadeiras quanto falsas se tornaram mais eficientes. Contudo, informações obtidas exclusivamente através de mídias sociais, sem a checagem de fontes e da veracidade dos conteúdos se transformaram em um problema democrático que compromete a integridade do processo eleitoral.

Afinal de que valem eleições supostamente democráticas se algoritmos, como evidenciado pelo documentário Privacidade Hackeada, antecipam o resultado do pleito, e os motivos pelos quais votamos no candidato A, e não no candidato B?

A estrutura e a competência da Justiça Eleitoral, assim como suas funções, que são destacadas neste artigo, para demonstrar a importância de sua atuação, principalmente frente ao combate a esse novo processo de manipulação da verdade. Porém, as estruturas da Justiça Eleitoral necessitam da garantia e efetivação do direito à educação para a consolidação do Estado Democrático de Direito, único mecanismo real de formação do intelecto e pensamento crítico e independente das pessoas, e seu desenvolvimento político e social.

## O Mito da Caverna de Platão

O tema informação desde sempre é explorado pelo fato de não ser razoável não conhecer o mundo em que se vive. Informações concretas sobre a realidade nos permitem transitar e conviver com o outro de forma segura e saudável. Já a ignorância sobre a realidade, no mais das vezes, pode resultar em desastres de toda ordem, cujo atraso nas conquistas de direitos humanos fundamentais, como os da saúde, educação, de crescer num meio ambiente saudável e com o pleno exercício dos direitos políticos, podem restar indefinidamente prejudicados.

O Mito da Caverna é uma metáfora criada pelo filósofo grego Platão, através da qual explica a condição de ignorância em que vivem as pessoas, aprisionadas pelos sentidos e preconceitos que as impedem de conhecer a verdade.

A vida dentro da caverna representa o mundo sensível, aquele experimentado a partir dos sentidos, onde reside a falsa percepção da realidade, enquanto a saída da caverna representa a busca pela verdade, o chamado mundo inteligível, alcançado pela razão.

Platão cria um diálogo entre Sócrates e seu discípulo Gláucon, através do qual o leva à constatação da diferença que a educação ou sua falta faz à natureza humana, e pede

para este imaginar um grupo de pessoas que viviam prisioneiras desde a infância numa caverna subterrânea, com uma longa abertura acima dela para entrada de luz, uma abertura tão larga quanto a própria, e as pessoas estão com os braços, pernas e pescoços acorrentados e os olhos voltados para a parede da caverna.

Platão pede para Gláucon imaginar que atrás daqueles prisioneiros havia uma fogueira e outros indivíduos transportavam todo tipo de artefatos, como estátuas de outros seres humanos, de animais etc., que tinham as suas sombras projetadas na parede da caverna que eles observavam.

Como estavam presas, as pessoas enxergavam apenas as sombras das imagens, julgando serem aquelas projeções da própria realidade. A verdade não seria senão a sombra daquelas pessoas e dos artefatos.

Certa vez, um dos presos consegue se libertar das correntes e sai para o mundo exterior. A princípio, a luz do sol e a diversidade de cores e formas o assustam, fazendo-o querer voltar à caverna. Estava incapacitado para ver uma só daquelas coisas que agora se mostram reais.

No entanto, com o tempo, o ex-prisioneiro acaba por adaptar-se e a poder ver as coisas do mundo superior, admirar as inúmeras novidades e descobertas que fez, e, tomado por compaixão, decide voltar para a caverna e compartilhar com os outros as informações sobre o mundo exterior.

Os prisioneiros, porém, não acreditam nele e tomam-no por louco, e, para evitar que suas ideias atraíssem outras pessoas para os “perigos da insanidade”, matam o fugitivo.

Para Platão, a caverna simbolizava o mundo onde os seres humanos vivem. As sombras projetadas em seu interior representam a falsidade dos sentidos, enquanto as correntes significam os preconceitos e opiniões que aprisionam os seres humanos à ignorância e ao senso comum, por isso ele destaca a importância do senso crítico e da razão para que os indivíduos possam se “libertar das correntes” e buscar o verdadeiro conhecimento, representado pelo mundo exterior à caverna.

O prisioneiro que se liberta das correntes e volta para ajudar aos demais representa o filósofo, que tem como objetivo libertar as pessoas da ignorância.

O desfecho trágico do ex-prisioneiro é uma referência ao que ocorreu ao próprio Sócrates. Acusado de corromper a juventude com seu pensamento questionador, o filósofo foi julgado e condenado à morte pelos atenienses.

O Mito da Caverna permanece atual e pode ser interpretado como uma crítica aos que não questionam a realidade e aceitam as ideias impostas por um grupo dominante, assim como no mundo globalizado e conectado pela *internet*, em que as notícias não têm fronteiras “nem freios” que atempadamente possam impedir sua disseminação antes da verificação de sua fonte e autenticidade.

Qualquer dispositivo eletrônico que permita acesso à internet é suficiente para que, em tempo real, independentemente de lugar e hora, o indivíduo possa acessar ou receber vasta gama de informações provenientes de inúmeras fontes, confiáveis ou não, cada uma com sua agenda, com seus propósitos.

Com certeza, essa prática poderá provocar impactos negativos nos pleitos eleitorais mundiais.

As *fake news*, ou notícias falsas, propagadas ininterruptamente em larga escala, desafiam as nações democráticas e a certeza de um processo eleitoral justo. A eleição de Donald Trump para Presidente dos Estados Unidos da América e a saída do Reino Unido da União Europeia, conhecido como *Brexit*, ambos em 2016, são exemplos recentes do alcance e do resultado da disseminação de *fake news*.

Verifica-se, portanto, que o compartilhamento de notícias de fontes não verificadas não é privilégio nacional, mas fato internacionalmente praticado, não estando as incertezas que provoca restritas ao Brasil, e - por que desde logo não dizer? -, os prejuízos decorrentes da propagação de *fake news*.

O jornalista brasileiro Clayton Haviaras Wosgrau faz a resenha do filme "Todos os homens do Presidente" (1976), que inova no cinema por seu formato diferenciado e conta a história verdadeira que se passa em 1972, em meio à campanha presidencial estadunidense, quando Richard Nixon tentava sua reeleição. Ali, cinco homens invadiram a sede do Partido Democrata, no Edifício *Watergate*, em Washington, e praticam um suposto furto que se revelou uma sinistra operação de instalação de escutas na sede do Partido Democrata<sup>1</sup>. Wosgrau ressalta que o pior ainda era que essa operação de sabotagem seria apenas mais uma dentre as várias realizadas por pessoas ligadas direta ou indiretamente ao Partido Republicano e ao Presidente Nixon, desde o início de sua campanha para a reeleição.

O filme revela que, junto a um dos cinco presos, foi encontrado um bloco de notas com o telefone de Howard Hunt, um ex-agente da *CIA* (agência central de inteligência americana) que fazia parte de um comitê que trabalhava pela reeleição de Nixon. Além disso, o dinheiro encontrado com os invasores também estava relacionado a esse comitê, que se chamava *Creep* (*Committee for the Re-Election of the President*).

O propósito dos invasores era obter informações com base na cópia dos documentos armazenados no escritório democrata, além do que, desejavam consertar uma escuta que estava instalada em um dos telefones de lá, porque essa não havia sido a primeira invasão do grupo no local.

Toda essa balbúrdia na política americana, como afirma Wosgrau, foi revelada em função da persistência e do incansável trabalho de investigação de dois repórteres do Jornal *Washington Post*: Carl Bernstein e Bob Woodward, que transformaram seus dois anos de pesquisa e investigação no livro de igual título no Brasil: "Todos os homens do presidente". Muitas das informações obtidas pelos repórteres em suas investigações eram confirmadas por uma fonte misteriosa conhecida como "Garganta Profunda" – título muitos anos depois reclamado por Mark Felt, ex-subdiretor do *FBI*, morto em 19/12/2008, aos 95 anos de idade.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://objethos.wordpress.com/2011/08/17/resenha-todos-os-homens-do-presidente/>>. Acesso em: 14 jun. 2022.

Desacreditados pelos próprios diretores do *Post*, além dos outros jornais, Bernstein e Woodward exibiram as mais variadas técnicas de busca de informação para mostrar que o simples furto era, na verdade, uma trama de espionagem.

O objetivo era obter informações de supostos inimigos e adversários de Nixon para a eleição daquele ano e também para desacreditá-los. Todos esses detalhes foram investigados pelos dois jornalistas e ainda pelo *Federal Bureau of Investigation*, o *FBI*. No dia nove de agosto de 1974, os norte-americanos assistiam pela televisão o pedido de renúncia de Nixon, no meio de seu segundo mandato.

A história, repetidamente, está nos contando o resultado de manipulações de informações, sejam elas verdadeiras, ou não, cuja utilização eventualmente levará ao resultado desejado por aquele que pratica o ato infame.

Atualmente, a utilização das redes sociais como única fonte de acesso em grande escala à comunicação, pela grande maioria das pessoas, certamente pode facilitar a manipulação de informações, o que tem sido uma preocupação constante da Justiça Eleitoral e uma das prioridades do Tribunal Superior Eleitoral brasileiro.

Não deve essa prática ser considerada fraude eleitoral, pela evidente vantagem que se pretende obter?

Como impedir que essas condutas desacomodadas prejudiquem os próximos processos eleitorais brasileiro?

Como ensina Platão:

[...] no domínio do reconhecível, a ideia do bem é a última coisa a ser vista, sendo atingida somente com dificuldade; entretanto, uma vez que alguém a tenha contemplado, será necessário concluir que é a causa de tudo o que é correto e belo em quaisquer coisas, que produz tanto a luz quanto sua fonte na região visível e que na região inteligível comanda e gera verdade e entendimento, de sorte que todos que se dispõem a agir com sensatez privada ou publicamente têm dela percepção.

Uma vez encontrada a verdade, ainda que na sua crueza, nela também se encontrará o bem, porque somente a verdade liberta e dá ao outro a opção de escolha, o exercício do livre arbítrio, sem manipulação, sem confrontos encomendados para desvirtuar o importante processo eleitoral, que pode prejudicar a própria democracia, a economia, a política e a imagem de nosso País perante o mundo.

O Mito da Caverna, da obra *A República*, se transportado para a atualidade, destaca a importância de nossas fontes de informações, pois as notícias que consumimos se refletirão em nossas condutas perante a sociedade, quer por nossa ação, ou por nossa omissão, e estas somente poderão ser justas, se baseadas na verdade, pois, por pior que esta seja, dar-nos-á a opção de enfrentá-la, e, se necessário, modificá-la. Daí a importância de criarmos mecanismos na legislação nacional, além de educação qualitativa e digital a todos, a fim de impedir que manipulações sobre informações, como as a seguir relatadas no documentário *Privacidade Hackeada*, que recentemente modificaram o mais importante resultado eleitoral do mundo, ocorram no Brasil.

## O documentário Privacidade Hackeada

Como mencionado na introdução ao presente artigo, a história recente nos conta sobre manipulações de notícias pelas mídias sociais, que resultaram no acesso a dados pessoais, inclusive sem a expressa (ou no mínimo, consciente) anuência dos usuários das redes, provocaram resultados inusitados no âmbito social e político, inclusive a nível internacional, com reflexos na soberania de vários Estados.

Afinal, distanciamos-nos do humanismo, e, segundo o historiador Yuval Noah Harari, os algoritmos obtidos através de nossos dados - o dataísmo<sup>2</sup>, que ele considera como uma nova religião -, permitem saber como os humanos se sentem ou mesmo como votarão nas próximas eleições.

Nessa toada, o documentário "Privacidade Hackeada" revela que o projeto "Álamo", criado para a campanha de Donald Trump, eleito presidente dos Estados Unidos em 2016, é o maior exemplo de resultado obtido pela manipulação das massas através das mídias sociais. O projeto contava com a parceria de empresas como *Facebook*, *Google* e *YouTube*, que, em sua fase áurea, gastavam cerca de um milhão de dólares em anúncios nas redes sociais.

A Empresa inglesa *Cambridge Analytica* havia sido inicialmente contratada para a campanha presidencial de Ted Cruz, mas seus interesses acabaram indo em direção ao do então candidato Trump, para quem efetivamente prestaram serviços. Ted Cruz desistiu do pleito.

A Empresa funcionava como central de dados, e, por meio de prospecção e análise de dados virtuais, conseguiu reunir cerca de cinco mil pontos de dados, ou informações pessoais de norte-americanos, processadas pela empresa matriz, a *Strategic Communications Laboratory – SCL*, na Grã-Bretanha.

Tais fatos não teriam recebido maior atenção, não fosse um professor universitário americano, David Carroll, que lecionava sobre mídias digitais e explorava questões relacionadas ao uso da *internet*, ter realizado observações sobre o sonho de dividir experiências e aproximar pessoas através de seu uso, bem como a dependência gerada nos usuários pela rede virtual.

O professor faz alguns questionamentos importantes, como: O sonho do mundo conectado nos separou? Os dados gerados por nós podem ser utilizados e, assim, afetar nosso futuro?

Em sua pesquisa, Carroll descobriu que a *Cambridge Analytica* detinha informações pessoais sobre ele e sobre mais de 100 milhões de eleitores norte-americanos. Ao entrar

---

<sup>2</sup> Para Harari, na obra *Homo Deus: Uma breve história do amanhã*: "O dataísmo adota uma abordagem estritamente funcional em relação à humanidade, avaliando o valor das experiências humanas de acordo com sua função nos mecanismos de processamento de dados. Se desenvolvermos um algoritmo que realize melhor a mesma função, as experiências humanas perderão seu valor".

em contato com a Empresa, Carroll solicitou que seus dados fossem apagados do sistema de armazenamento, pedido este negado pela CA, que resultou na propositura de ação civil.

Os professores Cristiano Donizete Ramos e Elaine Assolini fazem um excelente resumo do documentário Privacidade Hackeada<sup>3</sup>.

Durante a instrução do processo, que tramitou em Londres, no Reino Unido, por ausência de amparo legal para o pedido nos Estados Unidos da América, descobriu-se que a *Cambridge Analytica* dividia em partes sua estrutura, uma delas, a coleta, armazenamento e tratamento de dados pessoais no *Facebook*, como fotos pessoais, *posts* do cotidiano, lista de amigos, lista de pessoas bloqueadas, grupos que as pessoas ingressaram e grupos nos quais participavam ativamente.

Essa tarefa de coleta, análise ou tratamento de banco de dados, segundo Mateus de Oliveira Fornasier e Cesar Beck, asseguram, no artigo "*CAMBRIDGE ANALYTICA: Escândalo, Legado e Possíveis Futuros para a Democracia*", publicado em 2020, na Revista Direito em Debate<sup>4</sup>, foi realizado através de um *software* da *Cambridge Analytica*, denominado *O.C.E.A.N.*, na forma de *A.P.I.* (forma de comunicação entre sistemas) que serviu como um teste de personalidade ou teste comportamental, e significa *Openness* (ou Abertura): o quão aberto um indivíduo está para novas ideias e experiências; *Conscientiousness* (ou Consciência): o quão objetivo, possuidor de metas, persistente e organizado um indivíduo é; *Extraversion* (ou Extrovertimento): o quão um indivíduo é enérgico e extrovertido com o mundo ao seu redor; *Agreeableness* (ou Concordalidade): o quão um indivíduo coloca os interesses e necessidades de outros à frente dos seus; e *Neuroticism* (ou Neuroticismo): o quão sensível um indivíduo é ante a gatilhos emocionalmente negativos, assim como perante o *stress*.

Fornasier e Beck asseguram que, além do *O.C.E.A.N.*, outros dois testes comportamentais muito similares foram inseridos com interesses privados à CA, também conhecidos como *The Big Five Assessment Test* e o *The Five Factor Survey*<sup>5</sup>.

Ao fazer o teste pelo *Facebook*, quase a totalidade dos usuários não leram os termos e condições da pesquisa e a política de privacidade do aplicativo, que dava acesso à coleta dos seus dados pessoais, tais como: idade, cor, religião, geolocalização, fotos disponibilizadas na rede social etc.

O documentário "Privacidade Hackeada" também revela que a violação ao direito de privacidade era pior do que se imaginava, porque todos os amigos dos que fizeram o teste de personalidade também tiveram todos os seus dados coletados. Ao que consta, houve falha de *design* na rede social *Facebook*, que permitiu essa conduta.

---

<sup>3</sup> RAMOS, Cristiano Donizete; ASSOLINI, Elaine. *PRIVACIDADE HACKEADA: a (des)construção da verdade a partir das fake news*. Disponível em: <<https://www.revde.com.br/blog/elaine-assolini/privacidade-hackeada-desconstrucao-da-verdade-part/>>. Acesso em 14 de jun. de 2022.

<sup>4</sup> FORNASIER, Mateus de Oliveira; BECK, César. *Escândalo, Legado e Possíveis Futuros para a Democracia*. Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí, Editora Unijuí – Ano XXIX – n. 53 – jan./jun. 2020 – ISSN 2176-6622. Disponível em: <[file:///C:/Users/crist/Downloads/10033-Texto%20do%20artigo-45992-1-10-20200526%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/crist/Downloads/10033-Texto%20do%20artigo-45992-1-10-20200526%20(4).pdf)>. Acesso em 18 jun. 2022.

<sup>5</sup> op. cit. Disponível em: [file:///C:/Users/crist/Downloads/10033-Texto%20do%20artigo-45992-1-10-20200526%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/crist/Downloads/10033-Texto%20do%20artigo-45992-1-10-20200526%20(4).pdf). Acesso em 14 jun. 2022.

O incrível é que a coleta de dados era contínua, em tempo real, viabilizando que a CA usasse de mecanismos para ataques focais (*microtargeting*), além do uso de tecnologia de Inteligência Artificial (*machine learning*), para segregar e polarizar artificialmente determinados grupos da sociedade americana em um processo imediato.

A CA atuava em favor de grupos políticos, empresariais, ou mesmo bélicos, e, através da coleta de dados, classificava determinados grupos de eleitores e concluía suas tendências e probabilidades, e, apesar da falência, a Empresa impulsionou uma série de outras empresas no ramo de *electioneering*, inclusive no Brasil.

A verdade é que nenhuma empresa de inteligência detentora de banco de dados, mesmo que privada, pode ter tanto poder a ponto de manipular resultados de uma eleição, um processo democrático, sem risco de romper com a própria democracia.

Donald Trump ao contratar a CA, fez uso contínuo de *fake news*, que somadas às práticas de *microtargeting* e coleta de dados, provou que uma empresa do setor privado pode modificar o resultado de um pleito público.

Diante desse quadro, são necessários, de um lado, medidas contra essas empresas que detêm o privilégio da segurança dos dados pessoais das pessoas, e ofendem a proteção da democracia em Estados soberanos; de outro, a necessidade de políticas públicas voltadas à garantia e efetivação da educação, como pilar fundamental para o exercício da democracia, como se relatará em item próprio deste artigo.

Infelizmente, a história nacional de acesso à educação no Brasil está longe de ser um exemplo, e a isso alia-se, também, a falta de planejamento educacional a todos e focado na formação do pensamento crítico das pessoas, que, numa sociedade polarizada entre extrema direita e extrema esquerda políticas, somada à falta de diálogos construtivos, torna inviável a tolerância com a pluralidade de opiniões, enquanto facilita o contínuo uso de propagação em massa de notícias falsas, através até mesmo de vídeos, aparentemente realistas, os *Deepfakes*<sup>6</sup>.

A justiça eleitoral, como a seguir exposta, não pode estar isolada no processo de educação digital, que deve ser disseminado para impedir as *fake news*.

## A estrutura e a competência da Justiça Eleitoral brasileira

Diante da crise de (des)informação atual, às portas do pleito presidencial de 2022, faz-se mister expor a estrutura e a competência da Justiça Eleitoral nacional, que, brevemente, estará no foco das questões polêmicas deste artigo, na mediação e na solução de conflitos oriundos da disseminação de *fake news*, que prejudiquem o próximo processo eleitoral.

---

<sup>6</sup> *Deepfake* é uma técnica que utiliza recursos de inteligência artificial para substituir rostos em vídeos e imagens com o propósito de chegar o mais próximo possível da realidade. O termo é uma mistura das expressões *deep learning* e *fake* e significa o emprego da IA para criar uma situação falsa. <<https://www.tecmundo.com.br/internet/206706-deepfake-funciona.htm>>. Acesso em 21 jun. 2022.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é o órgão máximo da Justiça Eleitoral brasileira, e suas competências estão fixadas na Constituição da República Federativa do Brasil e no Código Eleitoral, a Lei nº 4.737/1965.

A Justiça Eleitoral exerce papel fundamental na garantia do exercício da democracia no país, e, atualmente, é composta por sete (7) ministros, três (3) originários do Supremo Tribunal Federal (STF), dois (2) do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dois (2) da classe dos juristas, advogados com notável saber jurídico e idoneidade.

O TSE tem como presidente e vice, ministros oriundos do STF, eleitos por seus membros. A Corregedoria-Geral da Justiça Eleitoral (CGE) é exercida por um ministro do STJ, também eleito dentre seus membros (CF, art. 119, § único).

A rotatividade é uma das características da Corte Eleitoral, pois cada ministro será eleito para no mínimo um biênio, podendo ser reconduzido uma única vez consecutivamente, a fim de seja mantido o caráter apolítico do Tribunal, garantia da isonomia nas eleições. O fato de nenhum magistrado ter vinculação permanente com a Justiça Eleitoral afasta pressões e influências políticas que pudessem vir a sofrer.

Segundo José Afonso da Silva, os membros dos tribunais, os juízes de direito e os integrantes das juntas eleitorais, no exercício de suas funções, e nos que lhes for aplicável, gozarão de plenas garantias e serão inamovíveis<sup>7</sup>.

Incluem-se nas competências do Tribunal Superior Eleitoral o julgamento de ações relativas a seu papel de guardião da democracia, que estão previstas na Constituição Federal, no Código Eleitoral, na Lei das Eleições e na Lei de Inelegibilidade, dentre as quais: a) ação de impugnação de registro de candidatura (AIRC); b) o denominado recurso contra expedição de diploma (RCED); c) a ação de investigação judicial eleitoral (AIJE); e d) ação de impugnação de mandato eletivo (AIME).

Um parêntese: ao TSE compete, igualmente, julgar as prestações de contas eleitorais e partidárias e os recursos advindos dos Tribunais Regionais Eleitorais, o recurso especial eleitoral (REspe), previsto no art. 276, I, do Código Eleitoral, e o recurso ordinário (RO), disposto no art. 276, II, também do Código Eleitoral.

Quanto às ações de competência do TSE, têm-se, resumidamente, que a Impugnação de registro de candidato (AIRC), será manuseada para impedir o registro de candidatura que esteja em desacordo com as normas eleitorais (art. 11 da Lei nº 9.504/1997), pela ausência de condição de elegibilidade ou em virtude da incidência de alguma causa de inelegibilidade.

Já o Recurso contra expedição de diploma (RCED) é da competência originária do TSE, e está previsto no art. 262 do Código Eleitoral de 1965; caberá nos casos de inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e falta de condição de elegibilidade, que envolva eleições federais ou estaduais, nos termos da Súmula - TSE nº 47<sup>8</sup>, a qual esclarece que a inelegibilidade superveniente que autoriza a interposição de RCED é de natureza constitucional ou, se infraconstitucional, desde que superveniente ao registro de candidatura, ou seja, que surja até a data do pleito.

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 588.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-47>. Acesso em 14 de jun. 2022.

Dentre as ações acima citadas, a ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) tem previsão no art. 237 do Código Eleitoral, recentemente alterado pela Lei de Inelegibilidade, que dispõe sobre as infrações elencadas no art. 22 da LC 64/1990, relativas ao uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político ocorrido antes ou depois da fase do registro de candidatura, sendo esta possivelmente a ação adequada na hipótese de judicialização pela prática de compartilhamento de *fake news* durante o pleito.

Por último, a ação de impugnação de mandato eletivo (AIME), tem previsão constitucional (art. 14, §§ 10 e 11, da CF/1988), e será proposta para coibir abuso do poder econômico, corrupção ou fraude em momento posterior à diplomação dos candidatos – até 15 dias depois de o candidato ter recebido seu diploma, com a finalidade de cassar o mandato eletivo adquirido nas urnas diante de situações fraudulentas ou abusivas que abalem a legitimidade ou a normalidade das eleições.

A AIME já era manuseada com fulcro no art. 222 e parágrafos, do Código Eleitoral de 1965, mas tem um histórico controvertido de revogações, veto e discussão sobre prazos, mas, em 5 de outubro de 1988, a Assembleia Constituinte elevou a AIME ao *status* de norma constitucional, com redação bastante similar à prevista no anterior Projeto de Lei nº 201/1987.

A competência para processar e julgar a AIME será do tribunal responsável pela diplomação, se o Regional ou o Superior.

Exposta a função da Justiça Eleitoral, bem como sua competência, destaca-se a função conciliadora que possui, relativamente aos interesses na vida pública, no sentido de preservar a organização política e administrativa, garantindo os direitos de eleitores e candidatos, além de fiscalizar campanhas e acompanhar a prestação de contas dos políticos, através de procedimentos que mantenham sua imparcialidade política na execução de seus atos.

Todavia, nenhum das ações, ou recursos acima explicitados se direcionam especificamente ao combate das *fake news*.

Importante destacar ainda que não há democracia, nem estado de direito, sem liberdade de expressão, liberdade de imprensa, além de eleições livres e o Poder Judiciário independente.

Nesse ponto, destaca-se da obra *Homo Deus*, de Yuval Noah Harari, valioso ensinamento:

Não devemos confundir liberdade de informação com o velho ideal liberal da liberdade de expressão. A liberdade de expressão foi dada aos humanos e protegeu seu direito de pensar e dizer o que quisessem – inclusive o direito de manter a boca fechada e seus pensamentos para si. A liberdade de informação, em contraste, não é dada aos humanos. Ela é dada à informação.

E a liberdade de informação não pode ser refém das *fake news* propagadas por grupos com interesses manifestamente antidemocráticos.

A Justiça Eleitoral, enquanto órgão do Poder Judiciário e fonte de credibilidade e seriedade das eleições, deve, não isoladamente, prevenir, impedir e punir o manuseio de *fake news*, como a seguir se exporá.

### A Justiça Eleitoral e as *Fake News*

Em que pesem os possíveis desastres a serem provocados pela disseminação de *fake news*, prática disseminada pelas mídias sociais, inclusive as nacionais, um serviço antiético e de desinformação, a verdade é que ainda não existem ações judiciais específicas para seu combate e controle eficaz, pelo menos no Brasil.

Em postagem recente no site do TSE<sup>9</sup>, surgiu o seguinte questionamento: "Você sabia que nove em cada dez pessoas com acesso à internet no Brasil já receberam pelo menos um conteúdo falso sobre o Coronavírus? E que as notícias falsas circulam 70% mais rápido do que as verdadeiras? A desinformação é um mal social que interessa a muita gente!".

Por esse motivo, no mês de junho de 2022, o TSE em parceria com o TRE-BA lançou a campanha #DemocraciaEmPílulas; um texto por dia, durante os 30 dias do mês, para reforçar a importância do combate à desinformação no processo eleitoral e com o objetivo de conscientizar a todos sobre a importância do combate às *fake news*.

O questionamento acima foi o sexto dessa série, publicado no dia 6 de junho de 2022, e denunciava o absurdo número de pessoas atingidas pela desinformação relativamente ao Coronavírus, que podem ter sofrido sério prejuízo à saúde, ou a perda da vida.

Segundo informado pelo TSE, o resultado dessa pesquisa foi obtido de estudos realizados pela Avaaz, uma organização cível, que promove dentre outras campanhas, um movimento global pelo empoderamento das pessoas para a tomada de decisões políticas, e pelo MIT, o Instituto de Tecnologia de Massachusetts (USA), e demonstram que a falta de educação da população atingiu um outro nível, agora o da também assombrosa falta de educação digital, que pode iludir, e, assim, levar a erro os menos prevenidos e céticos sobre notícias que viralizam pela *internet*, cujos conteúdos não checados pela fonte e veracidade, são retransmitidas instantaneamente.

Segundo se infere da referida publicação no *site* do TSE, se a notícia falsa trata de política, a transmissão é ainda mais intensa, porque "... a desinformação usada com fins políticos tem como finalidade provocar sentimentos negativos, como raiva e indignação, para obter, manter ou conquistar o poder, diminuindo a racionalidade e a qualidade do debate público".

Até o dia 6 de dezembro de 2022, o Presidente do TSE recebeu relatório sobre casos de assédio eleitoral sofridos por trabalhadores durante as eleições daquele ano que somavam 2,3 mil denúncias.

---

<sup>9</sup>Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Junho/pilulas-contr-a-desinformacao-noticias-falsas-circulam-70-mais-rapido-do-que-as-verdadeiras>. Acesso em 14 de jun. 2022.

O relatório descreve o assédio eleitoral como “a prática de coação, intimidação, ameaça, humilhação ou constrangimento associados a determinado pleito eleitoral, no intuito de influenciar ou manipular o voto, apoio, orientação ou manifestação política de trabalhadores e trabalhadoras no local de trabalho ou em situações relacionadas ao trabalho”<sup>10</sup>, em razão do que foram aplicadas sanções, como as de multa, para quem comete esse assédio no ambiente de trabalho, que chegaram até a 10 milhões de reais.

Os eleitores são triplamente vítimas dessas práticas, primeiro, pela desinformação em si, que lhes impede de conhecer a verdade, mantendo-os aprisionados na ignorância, o que os impele a rivalizar com seus iguais, e, assim, se enfraquecem e se distraem das necessárias checagens sobre todos os candidatos, deixam de exercer plenamente a garantia constitucional do sufrágio universal, direto e secreto; segundo, porque lhes prejudica a segurança e a liberdade no âmbito do trabalho; terceiro, há igualmente a vitimização do eleitor, pela real possibilidade de que “não vença o melhor” no pleito eleitoral, mas, sim, seja eleito o político que usa desse tipo de expediente que corrompe não somente a notícia, mas o próprio resultado do processo eleitoral.

Esse político desconsidera a liberdade de votar, o que, é cediço, abala as estruturas da democracia, e faz pouco do valor do voto, o ato político que materializa, na prática, o direito subjetivo de sufrágio, de o povo decidir a quem entregar o poder; a soberania popular; o interesse da coletividade.

O voto no sistema nacional emergiu como verdadeiro instrumento de legitimação para entrega do poder pelo povo aos seus representantes, tendo em vista que é ato fundamental para concretização efetiva do princípio democrático consagrado pela Constituição Federal, enquanto o sufrágio, nas palavras de José Afonso da Silva<sup>11</sup>, “... é um direito público subjetivo democrático, que cabe ao povo nos limites técnicos do princípio da universalidade e da igualdade de voto e de elegibilidade”, e continua, é direito que se fundamenta “... no princípio da soberania popular e no seu exercício por meio de representantes”.

No dia 6 de junho de 2022, o presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ministro Edson Fachin, se reuniu com os representantes dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), para reforçar o compromisso da Justiça Eleitoral na realização das próximas eleições<sup>12</sup>.

No encontro, o ministro reforçou a importância do combate às notícias falsas disseminadas com o intuito de atacar a credibilidade das eleições brasileiras e destacou a importância do diálogo, ao afirmar: “Esse intercâmbio de informações e a atuação coordenada de todos os tribunais eleitorais do País são fundamentais para a condução eficaz do processo eleitoral e, igualmente, para a defesa das nossas instituições democráticas, nesse período turbulento de nossa história”.

---

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Dezembro/presidente-do-tse-recebe-relatorio-sobre-casos-de-assedio-eleitoral-sofridos-por-trabalhadores-nas-eleicoes-2022>. Acesso em 7 fev. 2023.

<sup>11</sup> SILVA, op. cit., p. 359.

<sup>12</sup> Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Junho/lema-das-eleicoes-2022-e-reforcado-em-encontro-do-presidente-do-tse-com-presidentes-dos-tres>>. Acesso em 6 jun. 2022.

O ministro enfatizou que a Justiça Eleitoral, guardiã da democracia, proporcionará às cidadãs e aos cidadãos brasileiros eleições íntegras e justas, com paz e segurança. Em suas palavras: “Este é o lema de nossa gestão, que vem pregando a tolerância, o respeito à diferença. Estamos combatendo o bom combate e preservando a fé. Almejamos que a única arma a servir de instrumento para o bem do Brasil seja, portanto, o voto e o respeito pacífico à voz das urnas”.

Isto posto, em tempos de turbulências na informação, ressalta-se a importância da reforma da Educação, direito fundamental a ser explorado no capítulo seguinte, e, que se constitui, nas palavras de Edgar Morin, em *A Missão*<sup>13</sup>:

A reforma do pensamento contém uma necessidade social-chave: formar cidadãos capazes de enfrentar os problemas de seu tempo. Com isso, tornar-se-ia possível frear o debilitamento da democracia que suscita, em todos os campos da política, a expansão da autoridade dos *experts*, de especialistas de toda ordem, que limitam progressivamente a competência dos cidadãos, condenados à aceitação ignorante daqueles que são considerados conhecedores, mas que de fato praticam uma compreensão que rompe com a contextualidade e a globalidade dos problemas. O desenvolvimento de uma democracia cognitiva só se torna possível por meio de uma reorganização do saber na qual seriam ressuscitadas, de uma nova maneira, as noções trituradas pelo parcelamento disciplinar: O ser humano, a natureza, o cosmo e a própria realidade.

Para o autor, a complexidade dos problemas de nossos tempos, onde se toma a liberdade de encaixar a manipulação de massas através da propagação de notícias falsas, deve ser resolvida através dessa reforma na educação, e, faz-se necessário, em suas palavras "... que nos rearmemos intelectualmente, instruindo-nos para pensar a complexidade, para enfrentar os desafios da agonia/nascimento desse interstício entre os dois milênios, e tratar de pensar os problemas da humanidade na era planetária".

Formar indivíduos capazes de empenhar-se em ligar-se e solidarizar-se ao outro - inclusive pela *internet* -, mas, preparados através da formação do pensamento independente, ético, apto a favorecer o sentido de responsabilidade e de cidadania, o que somente a educação, inclusive a digital, pode assegurar, e demanda providências, não apenas pela Justiça Eleitoral.

## **A Educação como Direito Fundamental garantido pela Constituição Brasileira de 1988**

O Brasil reiniciou seu processo democrático após 21 anos de um período sombrio regido pela ditadura militar. Desse modo, se iniciou um processo de ruptura com o totalitarismo e a retomada das bases legais para que estivesse de acordo com a nova realidade das instituições públicas. A convocação da Assembleia Constituinte foi urgente e representava a concretização das lutas travadas naquele momento, através da Carta Magna.

Junto dessa luta pelo retorno ao processo democrático, se instaurava, na década de 80, a luta pelo direito a uma educação escolar pública mais ampla, gratuita e laica, com a disputa quanto à divisão dos recursos públicos entre as escolas públicas e privadas, pois

---

<sup>13</sup> MORIN, Edgar. Educação e complexidade: Os Sete Saberes e outros ensaios. In: ALMEIDA, Maria da Conceição de; CARVALHO, Edgard de Assis (org.). 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007, p. 26-27.

a Constituição de 1967, consolidada no regime militar, garantia a educação apenas aos primeiros quatro anos de escolarização. A nova Constituição trouxe uma grande esperança ao País e consagrou-se como um marco histórico no empenho da democratização da escolarização básica nacional, ao reconhecer a educação como “direito de todos e dever do Estado”<sup>14</sup>.

Após as disputas preliminares, o texto final da Constituição de 88 retratou o processo de negociação das referidas forças, o qual resultou em perdas e ganhos para a escola pública, porém, é inegável o avanço significativo democrático, principalmente para a educação em relação aos dispositivos de fortalecimento da democracia. O direito à educação é o primeiro dos direitos sociais (CF, art. 6º), o que representa a compreensão da sociedade de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural, e que se tornar cidadão é ser parte dessa herança e compreendê-la através de padrões cognitivos e formativos<sup>15</sup>.

Desse modo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consolidou importantes avanços democráticos, principalmente para a educação, com a criação de mecanismos para o fortalecimento da cidadania. O direito à educação, repita-se, o primeiro direito social da Carta, que, em seu artigo 205, assim a caracteriza:

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

Importante frisar que o direito à educação no texto constitucional é condição fundamental ao exercício da cidadania, principalmente ao se apresentar como dever do Estado e da família. A união entre o preparo para a cidadania e o direito à educação foi fixada pela Constituição com vínculos indissociáveis à vida em sociedade<sup>16</sup>.

Para Cristiane Machado e Edson de Andrade, que citam Goergen, o texto constitucional ratificou o direito à educação como pilar essencial para o exercício da cidadania, instituindo-se um direito social de todo ser humano. Para os autores, a cidadania se conecta à competência de intervenção nos âmbitos privados e públicos, como em assuntos de ordem política; a educação se apresenta como condição para a conquista desses espaços e de competências para reivindicar direitos e políticas<sup>17</sup>.

Os autores enfatizam a importância de habilidades e capacidades para o desenvolvimento da cidadania ativa, a qual busca a verdadeira participação dentro do modelo democrático, e faz com que as pessoas passem à formal posse de seus direitos, asseverando que a educação é pressuposto para o exercício dos demais direitos.

Machado e Andrade afirmam que o acesso à educação pública e gratuita é direito público e subjetivo, nos seguintes termos:

---

<sup>14</sup> MACHADO, C., & Andrade, E. F. de. (2021). *Democratização do direito à educação básica no Brasil: algumas ponderações*. Cadernos de pesquisa, 28(1), 33–58.

<sup>15</sup> Ibidem;

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> MACHADO, C., & Andrade, E. F. de. (2021). *Democratização do direito à educação básica no Brasil: algumas ponderações*. Cadernos de pesquisa, 28(1), 33–58.

Atribuir o caráter de direito público subjetivo ao direito à educação é importante porque é esse dispositivo que possibilita a garantia ao cumprimento do próprio direito, tanto em relação ao dever do Estado no seu oferecimento como, também em relação à legitimidade de instrumentos de luta a sociedade pelo Direito.

Os autores citam Duarte para definir o direito subjetivo como uma capacidade assumida pelos indivíduos concernente ao seu papel como membro da comunidade, o qual se concretiza no domínio para colocar normas jurídicas em movimento, ou seja, transforma a norma geral e abstrata contida no ordenamento jurídico em algo próprio<sup>18</sup>. Com o objetivo de fazer valer essa prerrogativa individual, a Constituição da República Federativa do Brasil criou mecanismos para garantir a efetivação desse direito como dever do Estado, porém, existe um distanciamento entre a previsão do direito e sua materialização na sociedade, desse modo, instituir a educação como direito social não garante necessariamente sua efetividade.

É inegável a relevância da Constituição para a garantia da educação como direito social, resguardando-a formalmente, porém muito mais deveria ser feito e providenciado para a efetivação desse direito. Nesse ponto, o Brasil apresenta uma trajetória não uniforme entre avanços e retrocessos, principalmente no que diz respeito à garantia, gratuidade e à obrigatoriedade da educação.

### Educação cidadã e *fake news*

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) publicou as Resoluções nº 23.671 e nº 23.610 de dezembro de 2021, versam sobre a propaganda eleitoral e condutas ilícitas em campanhas eleitorais. As Resoluções estão reservadas às propagandas eleitorais na *internet* e, de acordo com essa norma, a livre manifestação do pensamento do eleitor na *internet* pode estar sujeita a restrições, se ofender a honra ou a imagem de candidatos e candidatas, ou, ainda, se divulgar notícias falsas.

É permitida a propaganda eleitoral na *internet* ou em redes sociais, porém é proibida a divulgação ou compartilhamento de fatos inverídicos ou descontextualizados que atrapalhem o processo eleitoral. Desse modo, mentiras intencionalmente divulgadas com o intuito de prejudicar o processo eleitoral, seja a votação, apuração ou a totalização dos votos podem sofrer punição com base em responsabilidade penal, abuso de poder e uso indevido dos meios de comunicação.

As resoluções, propostas como forma de conscientização do processo eleitoral e demais movimentações do Tribunal Superior Eleitoral, indicam a crescente preocupação do Poder Judiciário em relação às *fake news*.

Diante dessa nova conjuntura tecnológica e social, se tornam obrigatórias reflexões, com vistas à criação de políticas públicas que forneçam mecanismos a essa nova cultura digital e à educação. Na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), documento que versa sobre as aprendizagens necessárias ao longo da educação básica, há expressa

---

<sup>18</sup> Ibidem.

previsão de que há que considerar que a cultura digital tem promovido mudanças sociais significativas nas sociedades contemporâneas e que os jovens têm se engajado cada vez mais como protagonistas da cultura digital, envolvendo-se diretamente em novas formas de interação multimidiática e multimodal e de atuação social em rede, que se realizam de modo cada vez mais ágil<sup>19</sup>.

O ambiente digital, permitiu uma atuação social em rede através de uma interação multimidiática, que acontece cada vez mais rápido, porém, além de imediatismo essa interação também se encontra carregada de apelo emocional, que concede análises superficiais, uma vez que as informações se tornam efêmeras e sintéticas, muito mais atreladas a imagens e vídeos, um universo diferente do pensamento escolar<sup>20</sup>.

Nesse ponto, Priscila Santos e Maria Almeida discorrem sobre competências da BNCC, importantes para o pensar sobre *fake news* e educação; uma delas, a quinta, declara os aspectos a serem considerados para o uso crítico, reflexivo e ético dessas tecnologias. Já a sétima competência se relaciona à expansão da educação científica, e, nesse ponto, vale ressaltar o momento em que as autoras explicitam a tríade ciência-tecnologia-sociedade, pois é dessa integração que são construídas as melhorias da qualidade de vida humana. Porém, para o desenvolvimento dessa união, são necessárias fontes, dados e informações válidas para “formular, negociar e defender ideias, pontos de vista e decisões comuns que respeitem e promovam os direitos humanos”<sup>21</sup>.

Desse modo, é necessário assimilar que essa nova cultura digital não é neutra, muito pelo contrário, ela desenvolve potentemente as contradições educacionais e sociais, o que torna cada vez mais urgente a conscientização das pessoas sobre as informações e dados que circulam dentro e fora desse espaço digital. A educação deve proporcionar os meios para que os estudantes possam transitar nesse ambiente virtual, sendo capazes de adotar e defender ideias baseadas em dados, fatos e informações confiáveis<sup>22</sup>.

Todavia, como implementar um processo de educação digital, que auxiliaria no combate à desinformação, numa sociedade onde a maioria das pessoas não tem acesso a computadores e à *internet*?

A inclusão digital no ambiente escolar depende de investimentos para a compra de equipamentos, serviços de *internet*, contratação de equipe de TI, além de efetivo treinamento dos professores, para que consigam explorar esses métodos de ensino e aprendizagem diferentes, com acesso a conteúdo *on line* de qualidade.

O Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE) objetiva "... conectar todas as escolas públicas urbanas à *internet*, rede mundial de computadores, por meio de tecnologias que propiciem qualidade, velocidade e serviços para incrementar o ensino público no País”<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> SANTOS, P. C.; ALMEIDA, M. E. B. T. M. P. de. Educação e fake news: construindo convergências. Revista Exitus, [S. l.], v. 10, n. 1, p. e020057, 2020.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/193-secretarias-112877938/seed-educacao-a-distancia-96734370/15808-programa-banda-larga-nas->

O programa foi lançado no dia 04 de abril de 2008 pelo Governo Federal, por meio do Decreto nº 6.424, que alterou o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público – PGMU (Decreto nº 4.769).

Segundo o Ministério da Educação, as operadoras autorizadas trocam a obrigação de instalarem postos de serviços telefônicos (PST) nos municípios, pela instalação de infraestrutura de rede para suporte à conexão à internet em todos os municípios brasileiros, com conexão gratuita a todas as escolas públicas urbanas, ônus exclusivo das operadoras até o ano de 2025, que poderá facilitar os mecanismos para a concretização de acesso à educação igualitária a todos.

No mundo ideal o programa deveria ser estendido às escolas em municípios onde ainda não existe acesso à *internet*, paga, ou gratuita, como em algumas áreas rurais, ou ribeirinhas, por exemplo, e, tanto a nível municipal, como estadual, ou federal, para a efetiva oferta de educação, inclusive a digital.

O Ministério da Educação (MEC) faz a gestão do Programa em parceria com a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), com o Ministério das Comunicações (MCOM), o Ministério do Planejamento (MPOG) e Secretarias de Educação Estaduais e Municipais.

Importante essa pareceria e a retomada da consciência humana para o enfrentamento da desinformação, principalmente através de uma “alfabetização política” como menciona Paulo Freire, pois, no âmbito da governança, os desafios para a regulação das mídias e da própria *internet* emergem dos prejuízos que a desinformação causa na sociedade. A falta de compreensão crítica e dialética dos cidadãos, principalmente da população mais jovem, permite que as *fake news* ganhem contornos maiores e mais decisivos dentro do espaço democrático, o que evidencia a frágil democracia de alguns países<sup>24</sup>.

De acordo com Santos e Almeida a regulação das mídias denota duas fases complementares sobre a governança e política:

A primeira fase mostra a fragilidade dos cidadãos, seja na ingenuidade e em divulgar notícias falsas/errôneas ou na falta de compreensão sobre os riscos das *Fake News*; a segunda fase mostra a participação ativa das instâncias governamentais ao estabelecerem instrumentos legais que podem tanto ser utilizados para coibir as notícias falsas quanto para censurar as verdadeiras. Em ambas as fases, a alfabetização política é requerida, os cidadãos, ao terem compreensão crítica sobre suas relações com o mundo, são capazes de indagar acerca da veracidade dos fatos, dados e informações, podendo, assim, tanto realizar escolhas mais adequadas na divulgação de informações quanto ser atuantes na seleção de quais aspectos devem ser encarados na regulação das mídias sociais e da *Internet*.

Nessas duas fases apresentadas pelas autoras, se evidencia a necessidade de uma formação cidadã dentro de uma perspectiva libertadora freiriana, em que os sujeitos se

---

[escolas#:~:text=0%20Programa%20Banda%20Larga%20nas,o%20ensino%20p%C3%BAblico%20no%20Pa%C3%ADs. Acesso em 7 de fev. 2023.](#)

<sup>24</sup>SANTOS, P. C.; ALMEIDA, M. E. B. T. M. P. de. *Educação e fake news: construindo convergências*. Revista *Exitus*, [S. l.], v. 10, n. 1, p. e020057, 2020.

tornem protagonistas de sua história e cultura, capazes de assumir seu papel político, atingindo um patamar intelectual e cognitivo que o permita sair do estado de minoridade para atingir uma consciência libertadora, problematizadora, pensante e crítica. Paulo Freire questiona o projeto educativo que trata as pessoas como se fossem objetos manipuláveis, sem autonomia e incapazes de pensar por conta própria, sem poder de decisão acerca de seu próprio ser ou realidade, e, para lidar com essa nova cultura midiática, que perpassa a própria política, não existe outra alternativa senão a da formação crítica<sup>25</sup>.

Não podem nossos dados pessoais valer mais do que nossos sentimentos em relação ao mundo e à época em que vivemos.

### Considerações Finais

Diuturnamente encontramos-nos expostos a informações inverídicas, fabricadas para a manipulação dos cidadãos, por grupos que retiram nosso poder para decidir em pleitos eleitorais. Eleger um político, ainda que seja eleger mal, deve ser uma escolha consciente do indivíduo, seja por suas convicções políticas, suas ideologias, crenças pessoais, ou mesmo religiosas, não importa, desde que a formação de seu convencimento tenha se dado pela obtenção de informações verdadeiras e oriundas de fontes checáveis, que o levaram a essa escolha.

Qualquer processo eleitoral que seja manipulado pela disseminação de *fake news*, no mais das vezes elaborado pelos políticos com maior possibilidade financeira para custear esse processo junto às mídias sociais, ou com partidários simpatizantes dessa prática infame, retira do cidadão o exercício pleno do direito ao sufrágio universal pleno, na forma prevista na Constituição nacional, e, portanto, fraudula o pleito e retira sua legitimidade, imprescindível para a eleição de um político, em qualquer cargo que seja.

A Justiça Eleitoral, cuja atuação vai além da jurisdicional ou fiscalizatória, no exercício de sua função administrativa, tem criado mecanismos para prevenir a população, antes de qualquer pleito, dos perigos de não se valer de fontes seguras sobre notícias, acreditar em qualquer uma que chegue às suas mãos, especialmente através de mídias sociais, como forma de conscientização e educação das pessoas quanto ao pleno exercício da cidadania, com foco, obviamente, na manutenção do processo democrático eleitoral no País.

Por certo, o caminho para a consolidação do Estado Democrático é através da garantia e efetivação do Direito a Educação, pois só com a educação libertadora podemos pensar na concretização da atuação do poder público.

As ciências exatas confirmam que a soma sempre produz um resultado maior, por isso é a soma da conscientização das pessoas quanto ao seu direito de votar livremente, a significância do processo eleitoral democrático, a formação de sua educação cívica e

---

<sup>25</sup> OLIVEIRA, Damião Bezerra, Fortunato, Izan Rodrigues de Souza e Abreu, Waldir Ferreira de. *Aproximações entre Paulo Freire e Theodor Adorno em torno da educação emancipatória*. Educação e Pesquisa [online]. 2022, v. 48.

crítica, seja pela escola, pela família, ou pelos órgãos públicos que devem atuar para essa realização, que garantirá a liberdade e a igualdade – aqui a formal – que resulta da perspectiva política do Estado de Direito, fundado na lei que deve ser igual para todos, na forma assegurada pelo *caput* do art. 5º da Constituição da República.

Finalmente, fica para reflexão a indagação do Prof. David Carrol: "Como o sonho do mundo conectado nos separou?".

Seriam as redes sociais, enquanto mecanismos de disseminação de *fake news* definitivamente más, dividindo as pessoas com o intuito de criar adversários e perpetuar mentiras? Podemos ter esperança de que o bem ainda prevaleça no mundo globalizado e conectado pela *internet*?

Sócrates, por Platão, aduz<sup>26</sup>:

Mas nossa atual discussão, por outro lado, demonstra que o poder do aprendizado está presente na alma de todos e que o instrumento do aprendizado de cada um é como um olho que não é capaz de ser girado da escuridão para a luz sem que se gire o corpo inteiro. Esse instrumento não pode ser girado a partir do que está vindo ao ser (do que está sendo gerado) sem efetuar uma conversão da alma inteira até que essa se capacite a investigar o ser e o mais resplandecente entre os seres particulares, a saber, aquele que chamamos de o bem. Não é mesmo?

Para o futuro, será um desafio manter a garantia da liberdade de expressão e a de imprensa, para que se exerça legitimamente o dever de informar, divulgar, ou, ainda, compartilhar informações na sociedade, sem prejuízo a essas relevantes liberdades constitucionais.

De outro lado, como a informação deixou de ser transmitida exclusivamente pelo jornalismo profissional, a responsabilização, a autorregulação<sup>27</sup>, por parte desses novos atores do cenário digital, pode ser um mecanismo eficaz para que a educação não seja prejudicada pela (des)informação, em períodos eleitorais, ou não.

A possível solução para o fim das *fake news* poderia ser sua desconstrução de forma fragmentada e difusa, pelas universidades, partidos, sindicatos, empresas privadas, dentre outras, em parceria com o Estado, através de ações voltadas ao desenvolvimento do espírito crítico dos cidadãos, com a expansão do acesso à educação digital e sua sensibilização quanto à qualidade das informações consumidas e replicadas, para que todos possuam ferramentas próprias para o combate e o fim das notícias fraudulentas.

<sup>26</sup> Platão. op. cit. pp. 15-16.

<sup>27</sup> A autorregulação, dentro de uma explicação bem simplificada, consiste na cooperação entre o Estado – regulador – e os atores sociais a serem regulados. Para melhor entender o tema, ler: ABOUD, Georges; CAMPOS, Ricardo. A autorregulação regulada como modelo do Direito proceduralizado: regulação de redes sociais e proceduralização. In: ABOUD, Georges; NERY JR., Nelson; CAMPOS, Ricardo (Coord.). *Fake news e regulação*. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. Sobre o tema ver: HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. Autorregulação, autorregulamentação e autorregulamentação regulamentada no contexto digital. *Revista Ajuris*, v. 46, n. 146, p. 529-553, jun. 2019. Para este autor, “em contextos digitais, autorregulações e autorregulamentações privadas e sociais são consideravelmente mais significativas do que o direito estabelecido pelo Estado” (p. 537), porém, “Aos Estados Democráticos de Direito [...] cabe essencialmente, em todo o caso, a tarefa de aproveitar suas possibilidades de conformar a proteção da liberdade para todas as pessoas por meio do Direito” (p. 553). Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-04/georges-abboud-desafios-regulacao-estatal-20>. Acesso em 8 de fev. 2023.

## REFERÊNCIAS

ABBOUD, George. *Integração Brasil e Europa: os desafios da regulação estatal 2.0*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-04/georges-abboud-desafios-regulacao-estatal-20>. Acesso em 8 de fev. de 2023.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 53 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. *Lei nº 4.737*, de 15 de julho de 1956 (Institui o Código Eleitoral). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A Constituição e o Supremo*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>. Acesso em: 14 jun. 2022.

HARARI, Yuval Noah. *Homo Deus: Uma breve história do amanhã*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016 [Edição Kindle].

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MACHADO, C., & Andrade, E. F. de. (2021). *Democratização do direito à educação básica no brasil: algumas ponderações*. *Cadernos de pesquisa*, 28(1). Disponível em: <https://doi.org/10.18764/2178-2229.v28n1p33-58>. Acesso em 17 jun. 2022.

MORIN, Edgar. *Educação e complexidade: Os sete saberes e outros ensaios*. In: ALMEIDA, Maria da Conceição de; CARVALHO, Edgard de Assis (org.). 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

OLIVEIRA, Damião Bezerra, Fortunato, Izan Rodrigues de Souza e Abreu, Waldir Ferreira. *Aproximações entre Paulo Freire e Theodor Adorno em torno da educação emancipatória*. *Educação e Pesquisa* [online]. 2022, v. 48, e239149. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202248239149>. Acesso 17 jun. 2022.

PLATÃO. *O mito da caverna*. Tradução de Edson Bini. 1. ed. São Paulo: Edipro, 2019 [Edição Kindle].

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed., 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SIMÕES, Carlos. *Teoria & crítica dos direitos sociais: o Estado social e o Estado democrático de direito*. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Ivone Laurentino dos. *Política, Fake News, Democracia e Liberdade: Hannah Arendt e Paulo Freire*. In: ABREU, Paulo Roberto Padilha e Janaina et al (org.). *Paulo Freire em Tempos de Fake News*. São Paulo: Artigos e Projetos de Intervenção Produzidos Durante O Curso da EAD Freiriana do Instituto Paulo Freire, 2019.

SANTOS, P. C.; ALMEIDA, M. E. B. T. M. P. de. *Educação e fake news: construindo convergências*. *Revista Exitus*, 2020. DOI: 10.24065/2237-9460.2020v10n1ID1216.

Data de Recebimento: 31/08/2022.

Data de Aprovação: 15/12/2022.

## A OBRA DE VYGOTSKY E O ENSINO JURÍDICO SUPERIOR NA UNESC

## VYGOTSKY'S WORK AND HIGHER LEGAL EDUCATION AT UNESC

Maurício da Cunha Savino Filó-  
Márcia Andréia Schutz Lirio Piazza-  
Sandra Muriel Zadróski Zanette\*\*\*

---

**RESUMO**

O artigo possui como objetivo geral relacionar contribuições de Vygotsky ao ensino jurídico superior. O problema deste artigo encontra-se na pergunta: quais contribuições a obra de Vygotsky pode dar ao ensino da prática jurídica simulada? Foram estudados aspectos da vida e da obra de Vygotsky, no contexto soviético, a fim de se verificar algumas contribuições pedagógicas sobre o esforço de aprendizagem. Por fim, analisou-se a prática jurídica simulada do Curso de Direito da UNESC. O método de pesquisa utilizado foi o dedutivo, em pesquisa teórica e qualitativa, com emprego de material bibliográfico e documental. Conclui-se que a Obra de Vygotsky possui elementos que podem ser aproveitados e contextualizados no ensino jurídico superior.

Palavras-chave: Direito; Docência; Ensino Jurídico; Pedagogia; Vygotsky.

---

**ABSTRACT**

The article has as general objective to relate Vygotsky's contributions to higher legal education. The problem of this article lies in the question: what contributions can Vygotsky's work make to the teaching of simulated legal practice? Aspects of Vygotsky's life and work were studied, in the Soviet context, in order to verify some pedagogical contributions on the learning effort. Finally, the simulated legal practice of the UNESC Law Course was analyzed. The research method used was deductive, in theoretical and qualitative research, using bibliographic and documentary material. It is concluded that Vygotsky's work has elements that can be used and contextualized in higher legal education.

Key-words: Law; teaching; Legal Education; Pedagogy; Vygotsky. Keywords: Law; teaching; Legal Education; Pedagogy; Vygotsky.

---

\* Doutor em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal de Santa Catarina (2018). Possui Mestrado em Direito pela Universidade Presidente Antônio Carlos - PPGD - UNIPAC (2010), possui Graduação (2004) e Pós-Graduação lato sensu em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (IEC, 2004). <http://lattes.cnpq.br/5488041020174684>. <https://orcid.org/0000-0002-7436-1664>. mauriciosavino@hotmail.com

\*\* Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da UNESC. Mestre em Educação. Procuradora Jurídica da Universidade do Extremo Sul Catarinense- UNESC. Coordenadora do Curso de Direito e Professora da UNESC nas disciplinas de Direito Processual do Trabalho, Prática Processual Trabalhista e Estágio Supervisionado com Mediação e Conciliação. <http://lattes.cnpq.br/4528555002778758>. <https://orcid.org/0000-0003-0085-7779>. marciapiazza@unesc.net

\*\*\* Possui graduação em Administração pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (1995), graduação em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (2014) e mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2017). Possui graduação em Administração pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (1995), graduação em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (2014) e mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2017). <http://lattes.cnpq.br/3571917845990431>. <https://orcid.org/0000-0001-9332-081X>. smurielz@hotmail.com

## INTRODUÇÃO

Este artigo possui como objetivo geral relacionar contribuições de Vygotsky ao ensino jurídico superior.

Sabe-se que o ensino superior, cada vez mais, apresenta a necessidade de reanalisar a relação entre docente e discente, cujo perfil muito se modificou com o passar do tempo, proporcionando que um maior número de técnicas pedagógicas surja em auxílio do professor.

Entretanto, no caso dos Cursos de Direito, a formação docente ainda é muito deficitária, no sentido de que o professor, geralmente, ingressa nos quadros de uma universidade sem o devido embasamento pedagógico, o que, notoriamente, é verificado por alguns sintomas: encarar a docência como uma espécie de renda-extra; demonstrar ausência de preparo e revisão de resultados da aprendizagem de ensino; realizar repetições das primeiras aulas ministradas – geralmente expositivas – por anos a fio; fazer modificações no conteúdo somente de forma pontual, quando há mudança na legislação em vigor, mas sem alterar a metodologia de ensino; realizar repetição de avaliações já realizadas; e demonstrar ausência de exemplos práticos que possam ser relacionados com o conteúdo da aula, a fim de facilitar o entendimento do acadêmico.

Não se ignora que a titulação, por si só não pode ser considerada como garantia de competência pedagógica; porém, a marca do amadorismo tende a lesionar tanto alunos, quanto mestres<sup>1</sup>.

Isso não significa que os professores dos cursos de direito estejam marcados por não terem conteúdo ou serem maus profissionais; porém, em face de um inegável desestímulo a atividade docente séria, pautada no esforço de auxiliar o aluno em sua superação, ou mesmo em razão de um desconhecimento de elementos básicos de pedagogia, não se torna incomum que – no direito – as aulas se resumam a mero despejar sistemático de conhecimentos.

Como afirmam Pimenta e Almeida<sup>2</sup>, ainda que os professores tenham experiência prática na área, com relação ao ensino-aprendizagem prevalece o despreparo e o desconhecimento científico quanto ao processo pelo qual passam a ser responsáveis, a partir do instante em que ingressam na sala de aula.

Essa forma de ensino – algumas vezes funcional – não consegue mais atender a todas as demandas acadêmicas, limitando o aproveitamento do tempo de efetiva formação superior nas aulas, que é aproveitado mais em seu aspecto informativo.

A política educacional vigente exige a capacitação do corpo docente nas instituições de ensino superior, inclusive como critério de avaliação pelo MEC, quando o

---

<sup>1</sup> COLAÇO, Thais Luzia. *ENSINO DO DIREITO E CAPACITAÇÃO DOCENTE*. In *Aprendendo a ensinar direito O Direito / Thaís Luzia Colaço (org.) - Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.*

<sup>2</sup> PIMENTA, Selma Garrido. ALMEIDA, Maria Isabel de. *Pedagogia Universitária*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

professor passa a ser sujeito ativo no processo de formação e desenvolvimento de sua atividade.

Nesse sentido, a Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2018, instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito, dando especial destaque à integração entre os conteúdos teóricos e a prática jurídica<sup>3</sup>.

Nesse sentido, a valorização da prática jurídica impõe ao docente, além de alguma experiência prática, a busca por qualificação acadêmica, cuja formação deve ser específica e permanente.

Partindo-se do pressuposto de que Vygotsky foi essencial para a concepção e desenvolvimento do ensino por meio de laboratórios, o problema deste artigo encontra-se na seguinte pergunta: quais contribuições a obra de Vygotsky pode dar ao ensino da prática jurídica simulada?

Para responder a tal questionamento, este artigo se dividirá em três seções. Na primeira seção, estudar-se-ão aspectos da vida e da obra de Vygotsky, destacando o contexto histórico soviético. Na segunda seção, verificar-se-ão algumas contribuições de sua obra sobre o esforço de aprendizagem; Na terceira seção, analisar-se-á a prática jurídica simulada do Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) criada com bases pedagógicas de Vygotsky.

O método de pesquisa utilizado será o método dedutivo, em pesquisa teórica e qualitativa com emprego de material bibliográfico e documental.

## A Vida e a obra de Vygotsky

Vygotsky foi um cientista que teve uma vida breve, morrendo aos trinta e sete anos de tuberculose, mas deixando uma grande contribuição a diversas ciências. Sua postura interdisciplinar não focou indivíduos de maneira isolada, pois levava em consideração a situação cultural em se estes se desenvolviam.

A obra de Vygotsky pode ser considerada como uma obra aberta, sem tantas preocupações com a ortodoxia metodológica, pois ele se preocupou mais em abrir novas linhas de pesquisa, que depois foram desenvolvidas, do que em esgotá-las<sup>4</sup>.

Conforme afirmam Prestes e Tunes<sup>5</sup>:

Quando se analisa a extensa produção escrita de Vigotski, nota-se que foram poucos os livros que escreveu com a intenção de serem livros. [...]

Um contemporâneo e colaborador de Vigotski, Daniil Borissovitch Elkonin, indica, por sua vez, que ele escreveu cerca de 180 trabalhos (Elkonin, 1984). É importante ressaltar a tentativa de relacionar a produção escrita de Vigotski.

<sup>3</sup> BRASIL. RESOLUÇÃO Nº 5, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2018. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2018-pdf/104111-rces005-18/file>. Acesso em 18 jun 2022.

<sup>4</sup> REGO, Teresa Cristina. *Vygotsky: uma perspectiva histórico-cultural da educação*. 17 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

<sup>5</sup> PRESTES, Zoia; TUNES, Elizabeth. *A trajetória de obras de Vigotski: um longo percurso até os originais*. Estud. psicol. (Campinas), Campinas, v. 29, n. 3, p. 327-340, Sept. 2012, p. 328. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-166X2012000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-166X2012000300003&lng=en&nrm=iso). Acesso em 18 jun 2022.

Mas, apesar disso, sabe-se, por relatos de sua filha Guita, que muitos textos ainda permanecem em forma de manuscrito. Isso explica, em parte, por que textos de Vigotski foram publicados ao gosto de cada organizador.

Por diversos fatores, se verifica ser um tanto difícil realizar uma valorização definitiva sobre a contribuição de sua obra; porém, para analisá-la com maior profundidade, necessário se faz contextualizá-la, assim como a vida de seu autor.

Vygotsky nasceu na Bielo-Rússia, em 1896, vinha de família muito culta, que tinha até uma biblioteca em sua casa e que lhe deu uma educação em grande parte por tutores particulares. Pelo fato de ter aprendido diversos idiomas, como o alemão, o latim, o hebraico, o Francês e o inglês, ele pôde ter um acesso a diversos materiais que lhe deram informações sobre todo o mundo, além das que eram fornecidas por traduções russas. Após o curso secundário, estudou Direito e Literatura na Universidade de Moscou, onde demonstrou competência para realizar análises psicológicas, como um estudo de Hamlet de Shakespeare (A tragédia de Hamlet, Príncipe da Dinamarca) o que gerou a obra *Psicologia e Arte*. Enquanto se graduava em Moscou, participou de cursos em História e Filosofia, mas sem ser titulado, na Universidade Popular de Shanyavskii. Depois ainda cursou medicina em Moscou e depois em Kharkov<sup>6</sup>.

A sua forte base intelectual, sólida e interdisciplinar se refletiu na sua vida profissional, sendo que escreveu e ministrou cursos em Moscou, Leningrado e depois na Ucrânia. Sobre o seu projeto de trabalho, inicialmente pode-se verificar que havia uma preocupação em se:

[...] estudar os processos de transformação do desenvolvimento humano na sua dimensão filogenética, histórico-social e ontogenética. (...) Deteve-se no estudo do controle consciente do comportamento, atenção e lembrança voluntária, memorização ativa, pensamento abstrato, raciocínio dedutivo, capacidade de planejamento, etc.<sup>7</sup>

Sem querer adentrar a toda a complexidade e problemas que podem ser levantados sobre as afirmações de Vygotsky, pode-se destacar o mérito de chamar a atenção sobre “como a criança reage afetivamente ao meio, refletindo-o e refratando-o, permitindo redimensionar a ideia de que o meio é promotor de desenvolvimento”<sup>8</sup>.

Utilizou o método dialético, sendo que no final dos anos 1920 e início de 1930, passou a fazer reflexões sobre a questão da educação e seu papel no desenvolvimento humano, focando especialmente no desenvolvimento infantil, uma área chamada por Vygotsky de “pedologia” (“ciência da criança que integra os aspectos biológicos, psicológicos e antropológicos”), que seria mais abrangente do que a psicologia. Para Vygotsky, essa disciplina seria a “ciência básica do desenvolvimento humano”. Não que

---

<sup>6</sup> REGO, Teresa Cristina. *Vygotsky: uma perspectiva histórico-cultural da educação*. 17 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003, p. 24.

<sup>7</sup> REGO, *Op cit*, p. 20-22.

<sup>8</sup> LEMOS, A. S. C., MAGIOLINO, L. L. S., & SILVA, D. N. H. (2022). Desenvolvimento e Personalidade: o papel do meio na primeira infância. *Educação & Realidade*, 47, p. 19. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/116926>> Acesso em 18 jun 2022.

ele quisesse elaborar uma teoria do desenvolvimento infantil, mas sim explicar o desenvolvimento humano no geral<sup>9</sup>.

Importante ressaltar que o ambiente mental gerado pela revolução russa, ou seja, o contexto sociopolítico e cultural, fez com que a ciência passasse a ser extremamente valorizada como forma de se resolver os problemas sociais e econômicos, com uma abordagem histórica. A educação passou a ter grande destaque, no sentido de elaboração de programas educacionais eficientes para se erradicar o analfabetismo e oferecer melhores oportunidades aos cidadãos. Assim, ao querer reestruturar a teoria e a pesquisa psicológica, Vygotsky acabou ficando, neste sentido, em sintonia com os projetos sociais e políticos soviéticos<sup>10</sup>.

Até então havia uma divisão da psicologia, uma corrente a considerava como ciência natural que deveria se ater na descrição das formas exteriores de comportamento, ou seja, habilidades mecanicamente constituídas. Já a outra corrente entendia que a psicologia deveria ser uma ciência mental, descrevendo subjetivamente, e não objetivamente a vida psíquica humana. Sendo contrário ao idealismo e ao mecanicismo das correntes anteriores, Vygotsky buscava superá-las por meio do materialismo histórico dialético enquanto método e princípio de trabalho. Queria descrever e explicar as funções psicológicas superiores. Sintetizando aquelas duas teorias poderia chegar a uma nova teoria do funcionamento intelectual humano. Teve como colaboradores Luria e Leontiev, que formaram a Troika, o que resultou na produção de importantes teorias, fundamentalmente sobre a Psicologia e a Pedagogia. Dedicaram-se à “construção de estudos pilotos que demonstrassem que o pensamento adulto é culturalmente mediado”, sendo que a mediação teria como o seu meio principal e a linguagem<sup>11</sup>.

No Governo de Stalin, a partir de 1932, passou a sofrer severas críticas, sendo suas teorias consideradas idealistas. Na verdade, pode-se considerar que Vygotsky levou mais a sério o marxismo do que o Governo Stalinista, ao defender que “os seres humanos não deveriam ser considerados, pelos marxistas, apenas em função de suas reações ao ambiente exterior, mas também a maneira pela qual eles criam seu ambiente, o que por sua vez dá origem a novas formas de consciência”<sup>12</sup>. Após sua morte, sua obra foi proibida na URSS e ignorada no Ocidente.

Prestes e Tunes<sup>13</sup> destacam que além das obras de Vygotsky “[...] ficarem proibidas na União Soviética (URSS), ao longo de quase 20 anos, suas obras nem sempre tiveram um destino digno”, inclusive foram detectadas “[...] adulterações, cortes e censuras [...]” no transcorrer dos anos.

Contudo, foi Vygotsky redescoberto na União Soviética a partir de 1956, e no Ocidente a partir de 1962. No Brasil sua obra chegou tardiamente, em 1984. E conforme ressalta Rego<sup>14</sup>, ainda há muito material não traduzido do russo, e ainda vasto material inédito na própria Rússia.

---

<sup>9</sup> REGO, *Op cit*, p. 25.

<sup>10</sup> REGO, *Op cit*.

<sup>11</sup> REGO, *Op cit*.

<sup>12</sup> REGO, *Op cit*, p. 34.

<sup>13</sup> PRESTES; TUNES, *op cit*, p. 328.

<sup>14</sup> REGO, *Op cit*.

## As contribuições de Vygotsky para o ensino

Em suas obras Vygotsky deixou claro a sua preocupação com o ensino, aproximando a psicologia da pedagogia, sem esconder sua angústia sobre os problemas éticos que envolviam os projetos e planos educacionais da época.

O leitor necessita se situar na história para melhor compreender este autor, que teve seu auge durante a Revolução Soviética, onde era necessária a construção de um sistema educacional público para atingir objetivos como a erradicação do analfabetismo até 1927, uma das propostas de Lênin.

Diante desta necessidade urgente, Vygotsky lança sua obra “Psicologia Pedagógica” que buscava de certa forma contribuir para aquela sociedade comunista. No entanto, o que Vygotsky realmente se preocupava era a educação e o papel do docente, sendo, por isto, alvo de críticas no posterior governo de Stalin, como já mencionado<sup>15</sup>.

Outra grande contribuição de Vygotsky foi a elaboração da “abordagem sócio-interacionista”, que pretendia chegar às respostas de três questões: qual a relação entre o ser humano e seu ambiente físico e social; como o trabalho chegou a ser o meio do relacionamento entre a natureza e o homem e quais as consequências psicológicas destas atividades; e a última qual a relação entre o uso de instrumentos e o desenvolvimento da linguagem<sup>16</sup>.

Vygotsky e seus colaboradores estudaram as chamadas “funções psicológicas superiores”, típicas dos seres humanos, que consistem em processos mentais mais elaborados, porque são intencionais e não meramente reflexos (processos psicológicos elementares). A relação origens em diferentes épocas e em diferentes maneiras, a linguagem e o pensamento-dialético, indivíduo-sociedade, que possibilita a transformação do meio, também modifica e influencia o homem em seu comportamento futuro. Assim, estas funções psicológicas humanas originam-se desta dialética, desta relação do indivíduo e sua cultura e sociedade. O cérebro, apesar de não sofrer transformações físicas, seria moldado pela história e pelo desenvolvimento humano; enquanto que a linguagem seria a responsável pela mediação entre os “seres humanos entre si e deles com o mundo”<sup>17</sup>.

Isso ocorreria quando a criança é inserida em um grupo social. Em contato com a cultura daquele grupo, inicia-se um funcionamento psicológico típico da pessoa humana.

---

<sup>15</sup> Cf. TOASSA, Gisele. *A “psicologia pedagógica” de Vigotski – Considerações Introdutórias*, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14572/nuances.v24i1.2155>. Acesso em 18 mar 2022: “Na “Psicologia Pedagógica”, Vygotski aborda, essencialmente, a educação a partir de uma consciência ativa no ambiente, mas ainda no quadro teórico da ciência dos reflexos (cujo organismo é, essencialmente, abordado como objeto passivo). O toque especial de “atividade”, provavelmente, fundamenta-se em Marx, e no alinhamento vgotskiano com Trotski. A “Psicologia Pedagógica” e a “Psicologia da Arte” são os textos mais explicitamente trotskistas de Vigotski”.

<sup>16</sup> REGO, *Op cit*, p.38-39.

<sup>17</sup> REGO, *Op cit*, 41-42.

A conquista da linguagem é decisiva para o desenvolvimento humano, e esta função cognitiva e comunicativa além de expressar o pensamento, pois o organiza<sup>18</sup>.

Com a interação e o diálogo com os membros mais maduros de sua cultura (adultos), as crianças aprendem a usar a linguagem como instrumento do pensamento e como meio de comunicação, associando linguagem e pensamento. Assim o pensamento torna-se verbal e a fala racional. Este processo é dinâmico e não linear, passando por estágios: fala exterior, fala egocêntrica e fala interior<sup>19</sup>.

No entanto convém destacar a seguinte afirmação de VYGOTSKY<sup>20</sup>:

A linguagem do meio ambiente, com seus significados estáveis e permanentes, indica o caminho que as generalizações infantis seguirão... O adulto não pode [deve] transmitir à criança o seu modo de pensar. Ele apenas lhe apresenta o significado acabado de uma palavra, ao redor da qual a criança forma um complexo.

Primeiramente a criança utiliza a fala para a comunicação (fala exterior), para resolver seus problemas, mas sem utilizá-la como pensamento (discurso socializado). Ex.: Quer um brinquedo no alto faz apelos verbais para o adulto. Na fase seguinte, a criança internaliza a fala (fala interior), estabelecendo um diálogo com ela mesma, e passa a resolver seus problemas, sozinhas (discurso interior). Além das funções de comunicação e emocionais, a fala passa a ter uma função de planejamento, a fala antecede a ação de um plano ainda não executado. Este aprendizado de planejar ação futura, ausente nos animais, permite a criança realizar operações psicológicas complexas. Existe uma espécie de transição da fala (fala egocêntrica) onde a fala é acompanhada da ação, onde a criança dialoga consigo mesma, como se planejasse em voz alta, antes ou durante a realização da atividade. O domínio da linguagem muda o relacionamento da criança com o meio, pois promove a comunicação o indivíduo e também a organização do agir e pensar<sup>21</sup>.

O aprendizado da linguagem escrita foi um verdadeiro salto para nosso desenvolvimento. Este complexo sistema de signos serve de instrumento para o pensamento, organiza de formas diferentes as ações e possibilita acesso ao patrimônio cultural. Vygotsky faz uma crítica à visão que se tem que o aprendizado da escrita é apenas habilidade motora, um processo bastante complexo, que se inicia antes mesmo da criança pegar um lápis em sua mão. Esta sofisticação está no fato que a compreensão da escrita é feita através da linguagem falada, que gradualmente vai sendo abreviada até desaparecer o elo entre as duas. A escrita é uma elaboração de um sistema de representação simbólica da realidade, sendo uma espécie de continuidade de outras atividades simbólicas, como gestos, desenho e o brinquedo<sup>22</sup>.

Apesar de não ignorar as definições biológicas, Vygotsky dá maior importância à dimensão social (instrumentos e símbolos) que realizam a mediação entre indivíduo e seu

---

<sup>18</sup> REGO, *Op cit.*

<sup>19</sup> REGO, *Op cit.*

<sup>20</sup> VYGOTSKY, L.S. Pensamento e linguagem. Tradução Jéferson Luiz Camargo; revisão técnica José Cipolla Neto. São Paulo: Martins Fontes, 1993, p. 58.

<sup>21</sup> REGO, *Op cit.*

<sup>22</sup> REGO, *Op cit.*

mundo, criando mecanismos psicológicos e formas de agir. O desenvolvimento das funções superiores (desenvolvimento pleno do ser humano) depende do aprendizado de um determinado grupo social. Por outro ângulo, o aprendizado é garantia de desenvolvimento das características psicológicas especificamente humanas e culturalmente organizadas. Vygotsky analisa a complexa relação entre aprendizado e desenvolvimento sob dois ângulos, dois níveis: nível de desenvolvimento real ou efetivo, capacidades e funções que a criança já domina antes mesmo de entrar na escola, indicam processos mentais ou ciclos de desenvolvimento que já se completaram; e o nível de potencial, que se às capacidades que serão construídas, que a criança é capaz de realizar mediada por outra pessoa, através do diálogo, da colaboração, da imitação. A distância entre os dois níveis caracteriza a “zona de desenvolvimento potencial ou proximal”, funções que ainda não amadureceram “brotos” ou “flores”. Estas zonas de desenvolvimento potencial são criadas pelo aprendizado quando a criança se relaciona com outras pessoas, dando início a vários processos de desenvolvimento, impossível de ocorrer sem ajuda externa. Quando o aprendizado é efetivado, quando o processo se internaliza, passa a fazer parte do desenvolvimento individual. Conhecer a zona de desenvolvimento potencial (ZDP) da criança é de extrema importância para o plano educacional, analisando os limites da competência da criança<sup>23</sup>.

Nas palavras de Vygotsky<sup>24</sup>, a Zona de Desenvolvimento Potencial:

É a distância entre o nível de desenvolvimento real, que se costuma determinar através da solução independente de problemas, e o nível de desenvolvimento potencial, determinado através da solução de problemas sobre a orientação de um adulto ou em colaboração com companheiros mais capazes.

Para definir conceitos, a criança buscaria as características encontradas no mundo real. O grupo cultural é quem fornece as categorias (conceitos), nomeando-os com palavras da língua do grupo. Estes conceitos cotidianos, que a criança possui antes mesmo de entrar na escola, são construídos através da observação, manipulação e vivência direta da criança. Já os conceitos científicos, serão sistematizados na escola, estes conceitos serão ampliados, abstraídos em graus de generalização, alcançando abrangência e complexidade. Além das informações recebidas do grupo cultural é necessária uma atividade mental intensa. O conceito não é aprendido de forma mecânica, e nem pode ser transmitido pelo professor ao aluno (verbalismo vazio). O desenvolvimento deste processo já está presente mais precoce da infância, mas a base psicológica só se configura e desenvolve na puberdade. Vygotsky alerta que se o meio não exigir estimular e desafiar o adolescente, este processo tanto pode atrasar como não se completar, assim não alcançará níveis mais elevados de raciocínio. O papel da escola é fundamental, propiciando conhecimento sistemático além do campo de visão ou vivência direta (conceitos espontâneos), tendo acesso ao conhecimento científico e permitindo

---

<sup>23</sup> REGO, *Op cit*.

<sup>24</sup> VIGOTSKY, L. S. A formação social da mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores. São Paulo: Martins Fontes, 1989, p. 12.

consciência da criança em relação aos seus processos mentais. A escola influencia o desenvolvimento das funções psicológicas superiores na fase do seu amadurecimento<sup>25</sup>.

Vygotsky utiliza o termo brinquedo como “ato de brincar”, em sentido mais amplo e destaca a importância para a promoção de desenvolvimento. Em uma criança muito pequena, sua ação é determinada pelo campo visual externo, ela não consegue agir independente daquilo que vê. Através do brinquedo, o pensamento passa ser regido pelas ideias, pois a criança aprende a atuar na esfera cognitiva que depende das motivações internas. A criança passa a imaginar, abstrair as características dos objetos reais. A brincadeira é utilizada pela criança para executar operações ou situações, ilusórias, que não são ainda possíveis, para satisfazer seus desejos. Toda situação imaginária segue as regras do comportamento representado. Ao brincar a criança esforça-se ao máximo para ser fiel à realidade, fazendo com que ela atue em um nível superior que ela se encontra, “no brinquedo é como se ela fosse maior do que é na realidade”. Estas regras, seguidas na brincadeira, criam uma zona de desenvolvimento proximal, impulsionando conceitos e processos de desenvolvimento<sup>26</sup>.

Uma criança não se comporta de forma puramente simbólica no brinquedo; ao invés disso, ela quer e realiza seus desejos, permitindo que as categorias básicas da realidade passem através de sua experiência. A criança, ao querer, realiza seus desejos. Ao pensar, ela age. As ações internas e externas são inseparáveis: a imaginação, a interpretação e a vontade são processos internos conduzidos pela ação externa.<sup>27</sup>

É necessário ao professor o conhecimento deste processo do pensamento e linguagem para perceber que: se uma criança necessita que lhe estimulem o aprendizado, o mesmo pode se dizer de um acadêmico adolescente ou adulto. Neste sentido, transportando estes conhecimentos para nível universitário, verifica-se a importância de exigir um exercício do acadêmico que não se limite a ser mera repetição do que foi previamente “despejado” pelo professor, mas sim que demande novo esforço de aprendizado.

Foram com essas premissas que foi criado o eixo prático profissional do Estágio de Prática Jurídica Obrigatório, do Curso de Direito da UNESC - Universidade do Extremo Sul Catarinense, respeitando os limites do acadêmico, mas estimulando sua criatividade e possibilitando o aprendizado dentro da prática.

### **O centro de prática jurídica (CPJ) da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC)**

O contexto de uma educação pode ser constituído por um conjunto de perspectivas e enfoques que intervenha na realidade social e se traduza num ato complexo. A psicologia da aprendizagem oferece contribuições significativas no sentido de melhor compreender o ato educativo, e serve como instrumento na compreensão das características

---

<sup>25</sup> REGO, *Op cit*.

<sup>26</sup> REGO, *Op cit*, p. 80-83.

<sup>27</sup> VIGOTSKY, *Op. Cit.*, 1989, p. 132.

socioculturais e psicológicas do aluno, e de suas relações entre desenvolvimento, ensino-aprendizagem e educação<sup>28</sup>.

Para Vygotsky, pesquisar essa interação como um processo de apropriação pelo sujeito por meio de experiência histórico-cultural significa conceber que “o aprendizado pressupõe uma natureza social específica em um processo através do qual as crianças penetram na vida intelectual daqueles que as cercam”<sup>29</sup>.

No mesmo sentido, Rego<sup>30</sup> se refere que o aprendizado seria “[...] o aspecto necessário e universal, uma espécie de garantia do desenvolvimento das características psicológicas típicas humanas e culturalmente organizadas”.

Tendo em vista os aspectos teóricos já levantados, passa-se a analisar o Centro de Prática Jurídica Obrigatório da Universidade do Extremo Sul Catarinense CPJ-UNESC,

O Estágio de Prática Jurídica Obrigatório teve inspiração inicial foi a concepção de complexidade da educação e a necessidade de metodologias de ensino que não se pautassem pela reprodução de conteúdo previamente (re)passado pelo professor.

O formato foi pensado de acordo com o processo ensino-aprendizagem de Vygotsky, utilizando o conceito de Zona de Desenvolvimento Proximal (ZDP) e a mediação do professor, a fim de que o acadêmico que realizou o conhecimento empírico consiga o conhecimento prático e científico.

O ensino adquiriu uma perspectiva diferente, com relação às demais disciplinas da graduação, pois:

Nesta configuração, o trabalho do professor desempenha um papel central, orientado pelas formas ideais constituídas pelos saberes organizados nas disciplinas escolares e pelas ferramentas de atuação sobre os alunos que estas disciplinas disponibilizam. Estas ferramentas são aquelas que permitem a formação de uma zona de desenvolvimento próximo, por meio da qual o aluno pode (ou não) se desenvolver, um espaço de liberdade para o aluno para sua própria transformação.<sup>31</sup>

A criação da Prática Jurídica também levou em consideração as disposições da Portaria do MEC nº 1.886 de 30/12/1994, seus Princípios e Diretrizes e, posteriormente, pelas Resoluções do CES/CNE<sup>32</sup>, operacionalizando assim o Eixo de Formação Prática<sup>33</sup>.

O objetivo foi a concretização da efetiva aprendizagem da prática com o saber jurídico. Para isso montou-se uma infraestrutura composta pelo Centro de Prática Jurídica-CPJ que comporta a prática simulada e real assim formatada: o Estágio de Prática

---

<sup>28</sup> REGO, *Op cit.*

<sup>29</sup> VIGOTSKY, *Op. Cit.*, 1989, p. 99.

<sup>30</sup> REGO, *Op cit*, p. 28.

<sup>31</sup> SCHNEUWLY, B.; LEOPOLDOFF MARTIN, I. . Vygotskij, o Trabalho do Professor e a Zona de Desenvolvimento Próximo. **Educação & Realidade**, [S. l.], v. 47, 2022, p. . Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/116630>. Acesso em: 19 jul. 2022.

<sup>32</sup> Ressalte-se que o estágio se encontra em constante aperfeiçoamento, inclusive para atender as novas exigências do MEC, como as previstas na supracitada Resolução n.º 5, de 2018.

<sup>33</sup> UNESCO, 2010. *Regimento Interno DO CPJ*. Disponível em: [https://www.unesc.net/portal/resources/files/48/regulamento\\_estagio\\_cpj.pdf](https://www.unesc.net/portal/resources/files/48/regulamento_estagio_cpj.pdf) Criciúma: 2010. Acesso em 18 mar 2022.

Jurídica simulado (EPJ I, II e III) e o Estágio Real realizado nas Casas da Cidadania, Juizado Informal Universitário e o Projeto Avançado de Conciliação (PAC)<sup>34</sup>.

A Unidade Judiciária Avançada no campus da UNESC foi criada em parceria com o TJSC (Tribunal de Justiça de Santa Catarina), para a tramitação dos processos advindos do CPJ.

O PAC trata-se de um projeto de ensino/extensão que envolve alunos e professores que atua no foro da comarca e realiza atendimentos voltados à conciliação, tudo de acordo com as diretrizes nacionais do CNJ. Ainda possui uma unidade na Justiça Federal, Casa de Justiça e Cidadania (CJC).

Para uma explicação mais didática, pode-se ver a prática jurídica dividida em duas partes, simulada e real, sendo que a prática simulada é oferecida nas 6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> fases e a prática real oferecida nas fases 9<sup>a</sup> e 10<sup>a</sup>.

No estágio simulado, como o próprio nome indica, o acadêmico realiza as peças baseado em casos reais criados pelo docente, a fim de contextualizar uma situação que poderá ter de ser enfrentada na vida profissional: No **Estágio I** há prática simulada em Direito Civil e Direito Administrativo; no **Estágio II** há prática simulada de Direito Civil e Direito Penal; e no **Estágio III** há prática simulada de Direito Civil e Direito do Trabalho.

No estágio real, ocorre uma espécie de clínica jurídica, quando pessoas vulneráveis, que não podem arcar com custas judiciais e com honorários advocatícios são atendidas por acadêmicos das fases finais do curso, indicando possíveis soluções para os conflitos ou mesmo participando da confecção de ações e de seu acompanhamento processual. É importante destacar que no estágio real, o professor deve estar regularmente inscrito na OAB. Nos **Estágios IV e V**, a prática real conta com atendimento à comunidade em diversas Casas da Cidadania e na Justiça Federal, com a Unidade de Judiciária de Cooperação – UJC e com o Projeto Avançado de Conciliação (PAC).

As disciplinas de estágio supervisionado são oferecidas em horários diversos ou não coincidente do restante das disciplinas do currículo. O dimensionamento das turmas gira em torno de 12 (doze) alunos (EPJ I, II e III) e 4 (quatro) alunos na prática real junto a Casas de Cidadania, Unidade Judiciária Acadêmica, Posto de Atendimento Avançado (PAC) e o CJC da Justiça Federal.

O § 1º, do art. 6º, da Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2018, prevê que “§ 1º É obrigatória a existência, em todas as IES que oferecem o curso de Direito, de um Núcleo de Práticas Jurídicas, ambiente em que se desenvolvem e são coordenadas as atividades de prática jurídica do curso”<sup>35</sup>.

Apesar de não haver uma obrigatoriedade de se esgotarem conteúdos teóricos, o ideal é que os Estágios de Práticas Jurídicas sejam realizados por acadêmicos com o aporte teórico para que a prática jurídica possa ser realizada com maior aproveitamento e formar um profissional consciente, que possa ir além da técnica-jurídica, que saiba seu papel como cidadão e formador de cidadania. Assim, antes mesmo de iniciar a prática, há a preocupação de formação integral do acadêmico.

<sup>34</sup> UNESC, 2018. *Portal*. <https://www.unesc.net/portal/capa/index/48>. Acesso em 18 mar 2022.

<sup>35</sup> BRASIL, *op cit*, 2018.

Nas três fases iniciais do Estágio de Prática Jurídica (EPJ I, II e III), o acadêmico deverá unir seus conhecimentos teóricos adquiridos nas fases iniciais e aplicá-los na prática, esta é uma grande preocupação que, inclusive, está exposta no Projeto Pedagógico do Curso de Direito da UNESC<sup>3637</sup>:

As disciplinas do eixo profissional e do eixo prático, técnicas, devem possuir "base" nas disciplinas do eixo de formação (propedêuticas) ou terem a reflexão destas sobre aquelas. Deve-se buscar uma integração que dê organicidade ao currículo, fazendo com que as disciplinas não se apresentem como compartimentos estanques, chegando até mesmo, na visão de alguns, a haver uma dicotomia entre disciplinas do eixo profissionalizante (importantes) e do eixo formativo (sem importância).

Os Estágios I, II e III ocorrem nas dependências do Centro de Prática Jurídica, onde se vivencia e se elaboram de peças práticas profissionais simuladas em processo administrativo, processo civil, processo penal e processo trabalhista, além do acompanhamento de audiências e sessões de julgamento.

Essa concepção de ensino vai ao encontro das teorias de Vygotsky, notadamente nos primeiros três estágios, pois o professor deve propor um caso para no qual o aluno terá que fazer uma peça, previamente estudada, mas sem consulta a modelos e será o aluno quem terá que construir sua peça jurídica com o conhecimento teórico adquirido durante o curso e sua, ainda, escassa experiência. O caso deverá possibilitar ao acadêmico um impulso para seu desenvolvimento com a práxis (conceito e prática), mediante o estímulo do professor.

Depois de a peça ser postada no sistema acadêmico, o professor que aplicou a atividade irá corrigi-la e entregá-la na aula posterior. Essa peça poderá estar apta ou necessitar de apontamentos para a correção do acadêmico.

Supondo, para fins de exemplo, que se irá realizar o Estágio I, quando o acadêmico pode ter que realizar um mandado de segurança ou uma ação indenizatória, o docente deve sugerir um caso ocorrido para que haja uma resposta jurídica adequada e técnica. Caso a peça não seja aceita como apta, por faltar requisitos técnicos ou argumentação coerente, há possibilidades de correção, sem que seja necessária qualquer aula expositiva, pois a correção é individualizada e voltada para o que está produzido.

Não obstante isso, ainda podem ser levantados conteúdos multidisciplinares que contribuam com o despertar da consciência do acadêmico para temas sensíveis da sociedade, como os pertinentes a cidadania, direitos humanos, letramento digital e meio ambiente.

É importante que o professor compreenda que deverá abandonar sua postura de transmitir informações e detalhes dos conteúdos teóricos, para ter um novo desafio: proporcionar aos acadêmicos ferramentas e instrumentos para a aquisição do conhecimento e despertar os motivos e as necessidades desta nova fase do curso.

<sup>36</sup> UNESC, 2014. *Projeto Pedagógico do Curso de Direito*, p. 54. Disponível em <http://www.unesc.net/portal/resources/documentosoficiais/10363.pdf?1406125187>. Acesso em 18 mar 2022.

<sup>37</sup> Ressalte-se que, até o envio deste artigo, ainda não havia sido aprovado o novo PPC do Curso de Direito da UNESC.

A postura docente formativa é necessária para que se consigam resultados duradouros e estimulantes nos discentes<sup>38</sup>. É de suma importância que o professor conheça e possibilite a criação destas Zonas de Desenvolvimento Proximal do aluno, que são as funções que estão por amadurecer. O professor deve se adiantar ao desenvolvimento do aluno, para despertar os processos internos e com a sua colaboração e dos colegas possibilitar ao discente que construa um novo conhecimento. A grande função do professor neste processo é a chamada mediação do conhecimento.

O papel do professor não mantém nenhum destaque, às vezes até criando certa desconfiança perante os acadêmicos do Curso de Direito, que, se não tiverem conhecimento de como se dará a prática, fatalmente irão estranhar a metodologia, já que a maioria está acostumada à docência tradicional, alheia e distante dos acadêmicos, por um mecanismo aparentemente mais funcional de entrega de resultados.

Esta mediação, frequentemente mais difícil do que a mera exposição de respostas, deverá possibilitar ao acadêmico realizar a passagem do conhecimento que ele já possui, adquirido em sua vida acadêmica e social, para o conhecimento novo, prático, na revelação do que ele conhece e do que ele desconhece.

Como toda mediação, a importância também do papel do aluno que só deve ter início para os acadêmicos que já tenham cursado mais da metade do curso de direito, inclusive exigindo-se várias disciplinas obrigatórias previamente cursadas para cada estágio, assim como não se alternar os próprios estágios. O aluno precisa ter assimilado os conceitos básicos para transformá-los em novos conhecimentos pela prática jurídica.

Nessa proposta de ensino prático jurídico o aluno constrói seu conhecimento com a ajuda do professor, que deverá colocar à disposição do acadêmico, ferramentas e instrumentos, propor casos que condizem com a realidade e necessidades do aluno<sup>39</sup>. E, indo mais além, pode-se afirmar que o professor, nessa perspectiva “cria tensões entre o que já existe no aluno e o nível que ele deve chegar: este é o coração do ensino. Isto não exclui as várias técnicas que dão sentido ao aprendizado escolar e para apoiá-lo por meio de múltiplos gestos de regulação”<sup>40</sup>.

## Conclusão

---

<sup>38</sup> Entretanto, deve-se estar atento à advertências de Colaço: Chega de amadorismos, chega de empirismos, chega de sucessão de sucessos e insucessos, em que as vítimas são os docentes e os discentes; os docentes por não conhecerem a técnica do ensino e não possuírem experiência didática, os discentes por terem em sala de aula professores mal preparados didaticamente. COLAÇO, *op cit.*, 2006.

<sup>39</sup> “Apostamos nossas esperanças nesta geração de profissionais do Direito que também pretende se profissionalizar na educação superior. Principalmente os mestres novatos que passam por uma qualificação docente institucional, e pelos egressos do curso de pós-graduação lato sensu (especializações) e stricto sensu (mestrados e doutorados), que oferecem disciplinas de Metodologia ou Didática do Ensino Superior, oportunizando a estes alunos um estudo sistemático da teoria e da técnica da didática e da pedagogia, assim como a crítica e a reflexão sobre as diversas problemáticas que envolvem o ensino do Direito no Brasil” COLAÇO, *op. Cit.*, p. 33.

<sup>40</sup> SCHNEUWLY.; LEOPOLDOFF MARTIN, *Op. cit.*, 17.

Neste artigo foram levantados alguns pontos da teoria Vygotsky na educação; apesar da carência de material sobre este autor, conseguiu-se identificar elementos de sua teoria e apontar possibilidades no ensino superior.

Verificou-se como a prática jurídica pode ser utilizada de uma maneira mais adequada ao desenvolvimento discente, em forma de desafios que culminam em um aprendizado real e de qualidade, fruto de um planejamento metodológico. Para tanto o papel do professor não pode se limitar a antiquadas exposições e repetições monótonas de conteúdos previamente desenvolvidos, como comumente ainda se observa em algumas instituições de ensino jurídico superior.

Não foi objeto deste artigo realizar panfletagem de teoria, mas sim de se levar ao debate a importância de se ter um planejamento do que se quer que o discente alcance, dando condições a que esse trabalho possa ocorrer de forma gradual e estimulante.

Ao se destacar a obra eminentemente prática de Vygotsky, não se quis – em absoluto – criar as famosas “igrejinhas” ainda presentes no meio acadêmico, onde muitos se fecham e fecham os olhos para o surgimento de outras pedagogias e métodos que possam contribuir para o aprimoramento do ensino. Pensar o contrário seria cair no engano de limitar o desenvolvimento da ciência pedagógica.

A grande contribuição desta breve pesquisa adquire importância nestes tempos em que se pretende sucatear o Ensino Superior e desmerecer a formação do docente e sua relação com seus acadêmicos, por meio da imposição de uma lógica de mercado predatória. Não obstante isto, chega-se à conclusão de que o papel do professor deve ser repensado e atualizado a todo instante, com o aproveitamento máximo das experiências e estudos já ocorridos, a fim de se ensinar futuras inovações pedagógicas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *RESOLUÇÃO Nº 5, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2018*. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2018-pdf/104111-rces005-18/file>. Acesso em 18 jun 2022.

COLAÇO, Thais Luzia. *ENSINO DO DIREITO E CAPACITAÇÃO DOCENTE*. In *Aprendendo a ensinar direito O Direito / Thaís Luzia Colaço* (org.) - Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

LEMONS, A. S. C., MAGIOLINO, L. L. S., & SILVA, D. N. H. (2022). Desenvolvimento e Personalidade: o papel do meio na primeira infância. *Educação & Realidade*, 47. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/116926> Acesso em 18 jun 2022.

PIMENTA, Selma Garrido. ALMEIDA, Maria Isabel de. *Pedagogia Universitária*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

PRESTES, Zoia; TUNES, Elizabeth. *A trajetória de obras de Vigotski: um longo percurso até os originais*. *Estud. psicol. (Campinas)*, Campinas, v. 29, n. 3, p. 327-340, Sept. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-166X2012000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-166X2012000300003&lng=en&nrm=iso). Acesso em 18 jun 2022.

REGO, Teresa Cristina. *Vygotsky: uma perspectiva histórico-cultural da educação*. 17 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003

SCHNEUWLY, B.; LEOPOLDOFF MARTIN, I. . Vygotskij, o Trabalho do Professor e a Zona de Desenvolvimento Próximo. **Educação & Realidade**, [S. l.], v. 47, 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/116630>. Acesso em: 19 jul. 2022.

TOASSA, Gisele. *A “psicologia pedagógica” de Vigotski – Considerações Introdutórias*, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14572/nuances.v24i1.2155>. Acesso em 18 mar 2022.

UNESC, 2010. *Regimento Interno DO CPJ*. Disponível em: [https://www.unesc.net/portal/resources/files/48/regulamento\\_estagio\\_cpj.pdf](https://www.unesc.net/portal/resources/files/48/regulamento_estagio_cpj.pdf) Criciúma: 2010. Acesso em 18 mar 2022.

UNESC, 2014. *Projeto Pedagógico do Curso de Direito*. Disponível em <http://www.unesc.net/portal/resources/documentosoficiais/10363.pdf?1406125187>. Acesso em 18 mar 2022.

UNESC, 2018. *Portal*. <https://www.unesc.net/portal/capa/index/48>. Acesso em 18 mar 2022.

VIGOTSKY, L. S. *A formação social da mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

VYGOTSKY, L.S. *Pensamento e linguagem*. Tradução Jéferson Luiz Camargo; revisão técnica José Cipolla Neto. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

Data de Recebimento: 17/07/2022.

Data de Aprovação: 20/03/2023.

# A UNIMULTIPLICIDADE COMO REMÉDIO DEMOCRÁTICO PARA O EXCESSO DE MEDICALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO

## LA UNIMULTIPLICIDAD COMO MEDICINA DEMOCRÁTICA AL EXCESO DE MEDICALIZACIÓN EN LA EDUCACIÓN

Sandro Dezan\*

Luciano Rosa Vicente\*\*

Edilene Teixeira de Souza\*\*\*

### RESUMO

Este estudo trata do excesso de medicalização na educação, com o objetivo de encontrar um caminho menos traumático, mais saudável e democrático na formação estudantil para a vida, a profissão e o exercício da cidadania. A pesquisa foi aplicada, descritiva, explicativa, qualitativa e bibliográfica, com técnica de documentação indireta, justificando-se porque a educação é o instrumento mais eficiente para catapultar o indivíduo aos colmos olímpicos do conhecimento e da liberdade, fortalecendo o ambiente democrático com participação mais ativa e qualificada. Concluiu-se que a melhor vacina contra o excesso de medicalização dos alunos é o respeito à unimultiplicidade, que reflete a reverência aos direitos constitucionais à liberdade, saúde, educação, dignidade e, por extensão, à solidariedade, humanismo e democracia.

Palavras-chave: Educação; Medicalização; Alternativa; Princípios Constitucionais; Democracia.

### RESUMEN

Este estudio aborda el exceso de medicalización en la educación, con el objetivo de encontrar un camino menos traumático, más sano y democrático en la formación de los estudiantes para la vida, la profesión y el ejercicio de la ciudadanía. La investigación fue aplicada, descriptiva, explicativa, cualitativa y bibliográfica, con técnica de documentación indirecta, justificándose porque la educación es el instrumento más eficiente para catapultar el individuo a los pilares olímpicos del conocimiento y la libertad, fortaleciendo el ambiente democrático con mayor participación y calidad. Se concluyó que la mejor vacuna contra el exceso de medicalización de los estudiantes es el respeto a la unimultiplicidad, que refleja la reverencia a los derechos constitucionales de

\* Doutor em Direito e Políticas Públicas, pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB); Doutor em Ciências Jurídicas Públicas, pela Escola de Direito da Universidade do Minho (UMinho), Braga, Portugal; Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais, pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV); e Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais, pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Professor Titular de Direito Administrativo no Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito, Mestrado e Doutorado, do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB); <http://lattes.cnpq.br/9461707454019533> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8524-8309>. E-mail: [sandro.dezan@ceub.edu.br](mailto:sandro.dezan@ceub.edu.br)

\*\* Doutorando em Direito no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e mestre pela mesma instituição; especialista em Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Penal, Direito Administrativo Disciplinar e Direito Público; bacharel em Direito e em Ciências Contábeis. <http://lattes.cnpq.br/6289521618062725> . ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5424-9456>. E-mail: [luciano.rosa@rfb.gov.br](mailto:luciano.rosa@rfb.gov.br)

\*\*\* Mestre em Criminologia pela Universidade Fernando Pessoa (Portugal); mestranda em Educação na Universidade de Brasília (UNB); bacharel em Direito pela Universidade Católica de Brasília; licenciada em Pedagogia pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub). <http://lattes.cnpq.br/1535155368079200> . ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8414-2828>. E-mail: [maisedilene@hotmail.com](mailto:maisedilene@hotmail.com)

libertad, salud, educación, dignidad y, por extensión, solidaridad, humanismo y democracia.

Palabras-clave: Educación; Medicalización; Alternativa; Principios Constitucionales; Democracia.

## INTRODUÇÃO

A educação é a arma mais poderosa que se tem para mudar o mundo, dizia Nelson Mandela do alto da sua autoridade moral<sup>1</sup>, porque o conhecimento liberta e amplia a interpretação da realidade<sup>2</sup>. A menina negra “Dinha” pensava o mesmo: nascida em família pobre do interior goiano, estudou sempre em escola pública, onde começou a sonhar em cursar Direito na graduação. Empregou-se como faxineira na Santa Casa de Tupã/GO e ingressou numa instituição privada perseguindo seu sonho.

Como o salário era insuficiente para pagar a mensalidade do curso, solicitou ao diretor da faculdade uma bolsa de estudo; foi atendida, graduou-se e com dinheiro para manter-se por dois meses foi para São Paulo e matriculou-se num curso preparatório para concursos da magistratura. Demorou mais do que previa para conseguir emprego e quando seus recursos quase se esgotavam pediu ao diretor da escola uma bolsa.

Novamente foi atendida, e para sua surpresa além da bolsa integral ganhou também um emprego na biblioteca. Concluiu o curso, seguiu trabalhando no local e estudando por conta própria todos os dias por sete longos anos, inclusive nos finais de semana e feriados, até ver seu nome na lista dos aprovados para a magistratura goiana. Hoje Adriana Queiroz é titular da 1ª Vara da Infância e Juventude de Quirinópolis/GO<sup>3</sup>.

Não é ideia novidadeira que o conhecimento liberta e vivifica, pois já no século IV A.C. Platão alertou para a força emancipadora do saber no seu texto “O mito da caverna”, plasmado no livro VII do antológico “A República”<sup>4</sup>. Nessa passada, o caminho para o conhecimento e a liberdade se pavimenta com a educação, direito fundamental social previsto no art. 6º e outros da Constituição<sup>5</sup>.

Além de instrumento democrático de inclusão e mobilidade social, a educação é eficiente remédio contra a apatia política que compromete o futuro da democracia, pois uma educação de qualidade forma cidadãos ativos, capazes de julgar e escolher, pouco

<sup>1</sup> TIMBANE, Alexandre António. Apresentação da edição “A educação é a arma mais poderosa que você pode usar para mudar o mundo” - Nelson Mandela (1918-2013). *Revista Científica Njinga & Sepé*. Redenção/CE, Vol. 2, n. 1, 2022. Disponível em: <https://revistas.unilab.edu.br/index.php/njingaesape/article/view/973/653>>. Acessado em 18/6/2022.

<sup>2</sup> CARROZZA, Jéssica Pereira Arantes Konno; SOUZA, Larissa Faria de; ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. Conhecimento e liberdade: a produção científica com vistas a um espaço democrático (Editorial). *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*. Pouso Alegre, v. 38, n. 1, p. III, jan./jun. 2022. Disponível em: <<https://revista.fdsf.edu.br/index.php/revistafdsf/article/view/475/365>>. Acessado em 17/6/2022.

<sup>3</sup> TÚLIO, Sílvio. *Ex-faxineira que virou juíza lança livro sobre sua história: é possível concretizar os sonhos*. Jornal eletrônico G1-GO. Publicado em 28/4/2017. Disponível em: <Ex-faxineira que virou juíza lança livro sobre sua história: 'É possível concretizar os sonhos' | Goiás | G1 (globo.com)>. Acessado em 18/6/2022.

<sup>4</sup> PLATÃO. *A República*. Traduzido por Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2019, 496 p.

<sup>5</sup> Todas as menções à Constituição se referem à Constituição de 1988.

desejados por governantes que preferem a passividade de súditos dóceis ou indiferentes<sup>6</sup>. Noutra dizer, a educação qualifica o ser humano para o pleno exercício da cidadania<sup>7</sup> e para a sua participação no mundo político<sup>8</sup>, fortalecendo a musculatura da democracia.

Devido a sua estatura, o direito à educação recebeu especial atenção na Constituição, mencionado em vinte e nove dispositivos, sendo que sete já foram alterados para fortalecê-lo. É o direito social que mais recebeu atenção constitucional, muito à frente da saúde, tratada em nove dispositivos, da previdência social em oito e da assistência social em quatro.

Com tamanha relevância individual, social e jurídica, a educação, nutritivo alimento da dignidade humana, enfrenta problemas de ordem econômica, social e cultural. A esses soma-se uma nova preocupação: o excesso de medicalização na educação de crianças e adolescentes nas escolas, que vem crescendo em proporções inquietantes e reclama enfrentamento.

Este estudo se debruça sobre o direito fundamental à educação e à personalidade individual do aluno, num contexto democrático de unimultiplicidade, no qual cada pessoa é única e, simultaneamente, parte do todo. A pergunta que se pretende responder é qual a alternativa ao excesso de medicalização nas escolas, com o objetivo de encontrar um caminho menos traumático e mais democrático na formação dos estudantes.

A pesquisa se justifica porque a educação é o instrumento mais eficiente para catapultar o indivíduo aos colmos olímpicos do conhecimento e da liberdade, fortalecendo o ambiente democrático com participação mais ativa e qualificada. A pesquisa foi básica, aplicada, descritiva, bibliográfica e qualitativa, com técnica de documentação indireta, numa trilha que a partir daqui se passa a palmilhar.

### **Abuso de medicalização no ensino como agressão antidemocrática da individualidade**

Tia(o), já está na hora de tomar o remédio para ficar inteligente (?), costumam ouvir as professoras(es) dos primeiros anos do ensino fundamental, num quadro que ultrapassa a fronteira das fases iniciais do ensino. No final do seu 2º ano no ensino médio, Carlito queria melhorar sua média B, então disse à psiquiatra o que ela precisava ouvir para diagnosticá-lo com transtorno de déficit de atenção com hiperatividade (TDAH).

Logo ele recebeu 30 comprimidos mensais de *Adderall* de 10mg e a droga funcionou: ele passou a estudar até tarde da noite, sua concentração melhorou e a média subiu para A-. Quando começou seu último ano no colégio ele estava com dificuldades em se concentrar, por isso o médico reforçou a dose para 30mg por dia.

<sup>6</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia - uma defesa das regras do jogo*. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. 15ª edição. São Paulo: Paz & Terra, 2009, capítulo I.

<sup>7</sup> RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *O direito educacional no sistema jurídico brasileiro*. In: ABMP - Todos pela educação (Org.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013. Disponível em (amostra): <<https://www.amazon.com.br/Justi%C3%A7a-Pela-Qualidade-na-Educa%C3%A7%C3%A3o/dp/850219576X?asin=B076C1NCM4&revisionId=98f83b72&format=1&depth=1>>. Acessado em 18/6/2022.

<sup>8</sup> ARENDT, Hannah. *A crise na educação*. In: ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. 7ª edição. São Paulo: Perspectiva, 2011.

Para tentar ingressar numa universidade, Carlito passou a comprar comprimidos adicionais de uma colega que também enganou um psiquiatra. Quando, finalmente, já era universitário, ele consumia 300mg diários para adiar a crise inevitável, mas um dia, depois de tomar 400mg, teve uma forte taquicardia, alucinações e convulsionou.

Depois de hospitalizado, passou sete meses internado num centro de reabilitação de drogas, onde conheceu dois outros pacientes que também estavam ali por abusarem de estimulantes no colégio<sup>9</sup>. Esse caso ocorreu nos EUA, mas o problema também campeia no Brasil, onde a comercialização de metilfenidato (Ritalina e Concerta), usados no combate ao TDAH, aumentou de 94kg em 2003 para 823kg em 2012, salto de 775,5%<sup>10</sup>.

Com esse crescimento significativo, o Brasil tornou-se o segundo mercado mundial no consumo do metilfenidato, algo em torno de dois milhões de caixas por ano<sup>11</sup>. No que aqui interessa, há muitos estudos com resultados discordantes sobre o percentual de crianças e adolescentes em idade escolar com TDAH, variando entre 0,9% e 26,8%, oscilando entre 1,8% e 5,8% em São Paulo e 17,9% em Porto Alegre<sup>12</sup>.

Nessa quadra, há rica fonte de dados agregada por faixa etária, região, estados da Federação etc., no estudo do Sistema Nacional de Gerenciamento de Produtos Controlados (SNGPC), vinculado à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), do Ministério da Saúde<sup>13</sup>. Seja qual for o número exato de crianças e adolescentes com TDAH, há consenso que na área da Educação “é alarmante o número de crianças diagnosticadas com transtornos de aprendizagem e medicalizadas” [...]: vive-se a era dos transtornos<sup>14</sup>.

Trata-se de uma “epidemia” de diagnósticos e tratamentos, muitos dos quais altamente prejudiciais à saúde, especialmente nos casos em que não seriam de fato necessários. Tal situação é vantajosa para a indústria farmacêutica, que mostra habilidade

<sup>9</sup> SCHWARZ, Alan. A ascensão da pílula da boa-nota. *Jornal Folha de São Paulo*. São Paulo, publicado em 25/6/2012. Disponível em: <Folha de S.Paulo - New York Times - A ascensão da pílula da boa-nota - 25/06/2012 (uol.com.br)>. Acessado em 19/6/2022.

<sup>10</sup> BARROS, Denise Borges. Os usos e sentidos do metilfenidato: experiências entre o tratamento e o aprimoramento da atenção. Tese de doutoramento apresentada no Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Rio de Janeiro, 2014, p. 31. Disponível em: <<https://www.btd.uerj.br:8443/bitstream/1/4724/1/T1470%20Denise%20Barros%20protegida.pdf>>. Acessado em 19/6/2022.

<sup>11</sup> TORCATO, Carlos Eduardo. O metilfenidato, a escola e a cultura farmacológica contemporânea. Rio de Janeiro, UERJ, v. 17, n. 45, abr./jun. - 2016: drogas, medicalização e educação. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/24597/17577>>. Acessado em 20/6/2022.

<sup>12</sup> POLANCZYK, Guilherme Vanoni. Estudo da prevalência do transtorno de déficit de atenção e hiperatividade na infância, adolescência e idade adulta. Tese de doutoramento em Ciências Médicas (psiquiatria), apresentada na Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, 2008, p. 20-21. Disponível em: <Microsoft Word - Tese Doutorado Guilherme Polanczyk.doc (ufrgs.br)>. Acessado em 20/6/2022.

<sup>13</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Sistema Nacional de Gerenciamento de Produtos Controlados (SNGPC). Prescrição e consumo de metilfenidato no Brasil: identificando riscos para o monitoramento e controle sanitário. *Boletim de Farmacoepidemiologia*. Brasília, ano 2, n. 2, jul./dez. 2012. Disponível em: <<boletim-de-farmacoepidemiologia.pdf> (crfms.org.br)>. Acessado em 21/6/2022.

<sup>14</sup> FIRBIDA, Fabíola Batista Gomes; VASCONCELOS, Mário Sérgio. A construção do conhecimento na Psicologia: a legitimação da medicalização. *Revista da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional*. São Paulo, Volume 23, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/pee/a/8YyRvGhQbXxXnD6bYHMqBFk/?lang=pt>>. Acessado em 23/6/2022.

na utilização de concepções equivocadas sobre doenças, enraizadas no senso comum, alimentando o “sonho” de resolução de todos os problemas por meio do controle psicofarmacológico dos comportamentos humanos<sup>15</sup>.

Parece haver uma tentativa de domesticar a infância para facilitar a contenção dos seus arroubos, singularidades e indeterminismos, mas as crianças são as testemunhas das novidades e a novidade não comporta formatos, modelos ou homogeneizações. Pablo Neruda (1904-1973) imortalizou essa realidade no poema “Ao pé de sua criança”<sup>16</sup>, mostrando o pé infantil otimista, que quer ser tudo, mas acaba derrotado e preso num sapato, explorando a vida como um cego.

É comum no espaço escolar os pais procurarem ajuda das equipes de apoio, dos professores e dos gestores para obterem algum tipo de resposta que justifique o comportamento ou os resultados escolares insuficientes dos seus filhos, como se algo estivesse fora do normal ou aceitável.

Na busca das respostas, professores, psicólogos, pediatras, neurologistas e psiquiatras disputam narrativas com familiares, programas televisivos, redes sociais e até a igreja, de forma que cada vez mais pessoas alheias ao núcleo familiar passaram a exigir validação de comportamentos por meio de diagnósticos e tratamento medicamentoso.

Na sociedade futurista que Aldous Huxley (1894-1963) articulou no clássico “Admirável mundo novo” (1932)<sup>17</sup>, na Londres do ano 2540 havia uma pílula da felicidade chamada “Soma”, que toda a população recebia diariamente para sentir-se feliz e motivada, servindo também para padronizar os comportamentos das pessoas, retirando-lhes a autonomia que pudesse conflitar com os interesses do Estado.

Tratava-se, portanto, de uma sociedade autoritária, com verdadeira alergia ao diferente e ao plural, na qual se proibia ser, pensar e agir fora do padrão estabelecido. A realidade contemporânea guarda semelhanças com a ficção: o desenvolvimento da indústria farmacêutica permitiu que muitas drogas fizessem sucesso. Na década de 80, o Prozac era o “Soma” da distopia de Huxley.

Aos poucos ele perdeu espaço para a Fluoxetina, que por ter muitos efeitos colaterais enfraqueceu-se no mercado. Hoje, no Brasil, a Ritalina e o Concerta são as pílulas da inteligência e da obediência para combater o fracasso escolar, com forte adesão de pais, professores e médicos.

A normatização da saúde transformou problemas da vida em doenças; o que escapa às normas, o que não vai bem, o que não funciona como deveria se converte em

---

<sup>15</sup> MEIRA, Marisa Eugênia Melillo. Para uma crítica da medicalização na educação. Revista Semestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional. São Paulo, Volume 16, Número 1, Janeiro/Junho de 2012, p. 135-142. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/pee/a/Fbgwty4bzXgVTcdqwjFQNHK/?format=pdf&lang=pt>>. Acessado em 21/6/2022.

<sup>16</sup> O pé da criança ainda não sabe que é pé, quer ser borboleta ou maçã. Mas depois os vidros e as pedras, as ruas, as escadas, e os caminhos de terra dura vão ensinando ao pé que não pode voar, que não pode ser fruta redonda num ramo. Então o pé da criança foi derrotado, caiu na batalha, foi prisioneiro, condenado a viver num sapato. Pouco a pouco sem luz foi conhecendo o mundo à sua maneira, sem conhecer o outro pé, encerrado, explorando a vida como um cego.

<sup>17</sup> HUXLEY, Aldous Leonard. Admirável mundo novo. Tradução de Vidal de Oliveira. Rio de Janeiro: Biblioteca Azul, 312p.

distúrbio, em problema biológico e individual<sup>18</sup>. Essa tendência de desconsiderar a naturalidade de muitos comportamentos infantis é preocupante, porque em alguns momentos pode parecer mais normal para uma criança estar doente do que estar bem<sup>19</sup>.

Ao patologizar e classificar o aluno, na tentativa de eliminar os sintomas, perde-se a oportunidade de compreender o que ele está tentando dizer com seu comportamento “anormal”, que é seu sinal de alerta, seu pedido de socorro, um chamado a conhecer sua história e a relação que ele estabelece com o seu meio. O ser humano vive num mundo de acidentes possíveis<sup>20</sup>, onde a normalidade pode ser explicada como a capacidade de criar formas de viver, em meio às intercorrências do meio no qual se está inserido.

A tentativa de padronização dos alunos por meio da medicalização parece ser um resquício da colonialidade uniformizante que rejeita o outro, o diferente, com a visão binária do nós ou eles, do bom ou mau, do feminino ou masculino etc. Assim, o outro e toda a forma de pensamento ou comportamento não alinhado com a narrativa universal dominante é visto como inferior que precisa ser uniformizado, padronizado<sup>21</sup>.

Por essa lógica, os alunos que não se enquadram nos padrões de normalidade que as instituições impõem necessitam do enquadramento medicamentoso para padronizar-se e deixar de ser “o outro”, o opositor diferente e indesejado, reproduzindo-se uma forma de exclusão e silenciamento. Negligencia-se a complexidade do processo de escolarização, retirando dos estudantes a capacidade de lidarem com os desafios e dificuldades da vida.

Em nome do desejo utópico da classe homogênea, alguns professores veem nesse diagnóstico a resposta para toda a falha no processo de ensino-aprendizagem e a possibilidade concreta de lecionar para alunos do mesmo “nível” de escolarização. Ao se atribuir à “doença” da criança a culpa de sua não aprendizagem, as demais instâncias envolvidas no processo se isentam; a medicação passa a ser medida mais rápida e conveniente para os pais, professores e demais profissionais envolvidos no processo<sup>22</sup>.

Entende-se que as dificuldades enfrentadas no processo de escolarização-aprendizagem estão vinculadas a uma série de fatores interligados que as produzem em seu dia a dia e não se restringem à dimensão biológica, orgânica, como defendido pela

<sup>18</sup> MOYSÉS, Maria Aparecida Affonso; COLLARES, Cecília Azevedo Lima. A medicalização na educação infantil e no ensino fundamental e as políticas de formação docente - A medicalização do não-aprender-na-escola e a invenção da infância anormal. Anais da 31ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped). Natal-RN, 2011. Disponível em: <[http://31reuniao.anped.org.br/4sessao\\_especial/se%20-%2012%20-%20maria%20aparecida%20affonso%20moyses%20-%20participante.pdf](http://31reuniao.anped.org.br/4sessao_especial/se%20-%2012%20-%20maria%20aparecida%20affonso%20moyses%20-%20participante.pdf)>. Acessado em 22/6/2022.

<sup>19</sup> WINNICOTT, Donald W. Notas sobre normalidade e ansiedade. In: WINNICOTT, Donald W. (Org.). Textos selecionados: da pediatria à psicanálise. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988. p. 70.

<sup>20</sup> CANGUILHEM, Georges. O normal e o patológico. 6ª edição revista, 2ª reimpressão. Tradução de Maria Thereza Redig de Carvalho Barrocas. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009, p. 64. Disponível em: <<https://app.uff.br/slab/uploads/GeorgesCanguilhem-ONormaleoPatologico.pdf>>. Acessado em 22/6/2022.

<sup>21</sup> ARIAS, Patricio Guerrero. Corazonar: una antropologia comprometida con la vida - Miradas otras desde Abya-Yala para decolonización del poder, del saber y del ser. Quito: Abya Yala - Universidade Politécnica Salesiana, 2010, p.35.

<sup>22</sup> MOYSÉS, Maria Aparecida Affonso; COLLARES, Cecília Azevedo Lima. Medicalização: o obscurantismo reinventado. In: COLLARES, Cecília; MOYSÉS, Maria Aparecida; RIBEIRO, Mônica Cintrão (orgs.). Novas capturas, antigos diagnósticos na era dos transtornos: memórias do II Seminário internacional educação medicalizada: dislexia, TDAH e outros supostos transtornos. Campinas: Mercado de Letras, 2013. p. 41-64.

lógica da medicalização que transforma a riqueza, diversidade e singularidade das expressões e manifestações humanas em sintomas de supostos transtornos mentais<sup>23</sup>.

O abuso na medicalização é instrumento perigoso e antidemocrático, porque fragiliza a individualidade e as vivências que integram o desenvolvimento da criança. Nesse aspecto, como em muitos outros, há bastante a aprender com os índios, que também foram excluídos, para dizer o mínimo, pela racionalidade da modernidade ocidental hegemônica no processo colonizatório<sup>24</sup>. Para eles, segundo Orlando Villas-Bôas, o velho é dono da história; o índio, dono da aldeia; e a criança, dona do mundo<sup>25</sup>.

A Constituição também valoriza a criança, citada nove vezes, em regra de mãos com o adolescente, enquanto a infância é lembrada outras três, ladeada pela adolescência e juventude. Assim, a criança e a infância aparecem 12 vezes no texto constitucional, enquanto o idoso, para se ter um parâmetro, foi lembrado quatro vezes.

Por essa via de cognição, criança, adolescente e educação formam um trio constitucionalmente valorizado e inseparável, bastando transformar essa normatividade em realidade, como ensina o professor-poeta Carlos Ayres Britto. Intenso defensor da democracia, leciona que ela é o sistema que melhor organiza-favorece o consenso e civiliza o dissenso, havendo um vínculo orgânico entre ela e a sociedade civilizada<sup>26</sup>. A alternativa é a força, a brutalidade da imposição de vontades do poder do momento.

Nessa raia, o abuso na medicalização da criança e do adolescente na escola soa como brutalidade, como imposição de vontades dos pais e da equipe médico-pedagógica, mesmo que bem-intencionados, em detrimento do pleno desenvolvimento das individualidades do estudante, num ambiente plural e sem preconceitos previsto na Constituição Cidadã, ou Constituição Coragem, nas palavras de Ulisses Guimarães.

Já no seu preâmbulo, a Constituição prevê a instituição de um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a *liberdade*, a segurança, o bem-estar, o *desenvolvimento*, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, *pluralista* e *sem preconceitos* [...] (grifou-se). O aluno medicalizado não é livre, escravo da droga sequer é ele mesmo.

O art. 227 da Carta vai além e prescreve como dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à

<sup>23</sup> RIBEIRO, Maria Izabel Souza. A medicalização na escola: uma crítica ao diagnóstico do suposto transtorno de déficit de atenção e hiperatividade (TDAH). Tese de doutoramento apresentada no Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2015, p. 35. Disponível em: <[https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/17307/1/Tese\\_Doutorado\\_Maria\\_Izabel\\_Souza\\_Ribeiro.pdf](https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/17307/1/Tese_Doutorado_Maria_Izabel_Souza_Ribeiro.pdf) >. Acessado em 23/6/2022.

<sup>24</sup> QUIJANO, Aníbal. Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina. Revista de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (USP). Dossiê América Latina. São Paulo, Volume 19, n. 55, 2005. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10091> >. Acessado em 23/6/2022.

<sup>25</sup> VARELLA, Drauzio; BRUNA, Maria Helena Varella. Orlando Villas Bôas - Entrevista. Página de Drauzio Varella no Portal eletrônico UOL. Publicado em 02/4/2012 e revisado em 02/8/2020. Disponível em: <<https://drauziovarella.uol.com.br/drauzio/orlando-villas-boas-entrevista/> >. Acessado em 24/6/2022.

<sup>26</sup> BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional do racismo. In FIGUEIREDO, Marcelo; PONTES FILHO, Valmir (org.). Estudos de Direito Público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Melo. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 161.

dignidade, ao respeito, à liberdade [...]. É inconciliável a fruição desses direitos sob o influxo de drogas que alteram a forma individual de ser, pensar, sentir e agir.

Pelo que até aqui se raciocinou, a medicalização excessiva no cenário escolar está divorciada dos comandos constitucionais que protegem as crianças e os adolescentes, notadamente os voltados à educação, à saúde, à dignidade e à liberdade. Tentando reverter esse quadro, o Brasil se movimentou e reforçou a proteção constitucional com normatização legal e regulamentar, conforme se demonstrará na sequência.

### **A normatização brasileira para conter o excesso de medicalização nas escolas**

Dona Mary tinha 5 filhos que sujavam muito a casa, por isso ela decretou algumas regras, devidamente fundamentadas: “estou cansada de encontrar milho de pipoca, migalhas de pão e pedaços de cereal na sala de estar, por isso de agora em diante nenhuma comida pode ser ingerida fora da cozinha”. A partir de então nasceram os litígios.

Seu Nico, marido de dona Mary, emitiu a primeira decisão depois da regulamentação: Edinha foi vista carregando um copo com água para a sala de estar e acusada de violar o Regulamento. Considerando que água não é comida, mas bebida, declarou a ré inocente da acusação para absolvê-la.

No segundo caso ajuizado, vovó Iolanda emitiu a decisão: Liz é acusada de violar o Regulamento por comer pipoca na sala de estar, contudo ele não se aplica neste caso, porque as regras visam a evitar bagunça fora da cozinha. Tal bagunça é produzida apenas quando alguém transporta comida de um compartimento para sua boca fora da cozinha, pois migalhas de comida caem das mãos do alimentando no chão ou no sofá.

Como demonstram as provas, a acusada colocou toda a pipoca na boca antes de sair da cozinha, apenas mastigando e engolindo na sala de estar, sem gerar bagunça, a exemplo do que ocorre com a mastigação de chiclete no referido ambiente, que não enfrenta proibição. Por isso, “absolvo a ré”, sentenciou a vovó.

Na terceira demanda, vovô Kikão absolveu o neto Kikinho, acusado de violar o Regulamento ao tomar um milk-shake na sala de estar. Fundamentou que se estivesse escrevendo numa lousa em branco concluiria que o acusado violou a Regra, porque um milk-shake é “comida”, já que contém proteína, carboidrato e gordura.

Contudo, há precedentes no sentido de que todas as bebidas são permitidas fora da cozinha, e o acusado acreditou nestes precedentes de boa-fé. Mais do que isso, a criadora do Regulamento teve ampla oportunidade para esclarecer ou modificar o direito e proibir qualquer tipo de bebida ser levada para fora da cozinha, mas escolheu não exercer essa autoridade, permitindo concluir que esteja satisfeita com o *status quo*.

As demandas continuaram e apesar do consumo de todo tipo de comida e bebida na sala de estar os réus seguiram sendo absolvidos sob os mais variados argumentos. Por isso, dona Mary emendou o Regulamento: considerando que se encontraram na sala de estar copos vazios, manchas de suco e de café, vestígios de milk-shake, migalhas de várias

origens [...], a partir de hoje está proibida a entrada de todo e qualquer alimento na sala de estar, líquido ou sólido, e notadamente: café, bolo, pizza, chocolate [...]”<sup>27</sup>.

Essa descontraída construção demonstra a importância do regramento bem delineado para prevenir contra decisões excessivamente criativas ou descomprometidas, que neste estudo são os diagnósticos e prescrições médicas. Nessa raia, não se pode acusar o Estado de negligenciar a normatização sobre a contenção da medicalização dos alunos, pois a semente foi plantada já no citado art. 227 da Constituição.

Em seara legal, o art. 7º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) prevê que eles têm direito de proteção à vida e à saúde mediante a efetivação de políticas públicas que permitam o desenvolvimento sadio, em condições dignas de existência, enquanto o art. 17 garante a inviolabilidade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da identidade, da autonomia, dos valores, ideias e crenças [...].

Em arremate, o art. 125 do ECA dispõe que é dever do Estado zelar pela integridade física e mental dos internos do Sistema Socioeducativo, cabendo-lhe adotar as medidas adequadas de contenção e segurança. Como não poderia deixar de ser, a normatização parte de um esboço constitucional mais genérico, tratando de liberdade, desenvolvimento e pluralismo sem preconceitos, para na seara legal tratar da inviolabilidade psíquica, a preservação da identidade e da autonomia.

Buscando cumprir esses comandos constitucionais e legais de proteção às crianças e adolescentes, vieram Recomendações, Resoluções e Portarias para especificamente conter o abuso de medicalização. Nesse trote, o Plenário do Conselho Nacional de Saúde publicou a Recomendação nº 15/2015<sup>28</sup>, voltada à promoção de práticas não medicalizantes, a publicação de protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas para prescrição de metilfenidato, a fim de prevenir a excessiva medicalização.

O município de São Paulo antecipou-se e publicou a Portaria nº 986/2014-SMS<sup>29</sup>, instituindo um Protocolo para o uso de metilfenidato e uma diretriz terapêutica para o emprego desse fármaco no âmbito municipal. Com essa mesma pegada, o Conselho Nacional das Crianças e do Adolescente (Conanda) publicou a Resolução nº 177/2015<sup>30</sup>,

<sup>27</sup> LEVIN, Hillel Y. A comida fica na cozinha: tudo que eu precisava saber sobre a interpretação de um estatuto eu aprendi quando tinha 9 anos. Tradução de Thiago Santos Aguiar de Pádua, Jefferson Carus Guedes e Ana Caroline Pereira Lima. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, Volume 4, n. 1, Jan.-jun/2014, p. 22-26. Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2870>>. Acessado em 26/6/2022.

<sup>28</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde (CNS). Recomendação nº 15, de 08 de outubro de 2015. Dispõe sobre a promoção de práticas não medicalizantes para prevenir a excessiva medicalização de crianças e adolescentes. Brasília, publicada em 08/10/2015. Disponível em: <<https://conselho.saude.gov.br/recomendacoes/2015/Reco015.pdf>>. Acessado em 24/6/2022.

<sup>29</sup> SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Saúde. Portaria SMS nº 986, de 11 de junho de 2014. Institui o protocolo de uso do Metilfenidato no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo. São Paulo, publicada em 11 de junho de 2014. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-saude-986-de-14-de-junho-de-2014>>. Acessado em 24/6/2022.

<sup>30</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Resolução nº 177, de 11 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o direito da criança e do adolescente de não serem submetidos à excessiva medicalização. Brasília, publicada em 11 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/old/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/Resolu177Conanda.pdf>>. Acessado em 25/6/2022.

dispondo sobre o direito de eles não serem submetidos à excessiva medicalização, notadamente nas questões de aprendizagem, comportamento e disciplina.

A Resolução define excessiva medicalização como a redução inadequada de questões de aprendizagem, comportamento e disciplina a patologias, contrariando o direito da criança e do adolescente à saúde. O seu direito à proteção integral deve garantir o acesso a alternativas não medicalizantes para seus problemas nas aludidas questões, levando em conta aspectos pedagógicos, sociais, culturais, emocionais e étnicos, envolvendo a família, profissionais da educação e da saúde, além da comunidade.

Ademais, o artigo 3º da Resolução Conanda nº 177/2015 prevê que a proteção integral da criança e do adolescente implica a abordagem multiprofissional e intersetorial das questões de aprendizagem, comportamento e disciplina, visando a reduzir a excessiva medicalização e promover práticas de educação e cuidados de saúde, fornecendo orientação para familiares e profissionais dos setores.

A normatização até aqui delineada demonstra que o Estado brasileiro reconheceu o problema em análise e o enfrentou com energia no solo da vida pensada, porque as regras aviadas são primeiro mundistas e democráticas, voltadas à proteção dos mais frágeis, para que se desenvolvam e fortaleçam em atmosfera de igualdade e dignidade.

O tamanho dessa dignidade se mede com a trena da democracia: quanto maior a democracia, maior a dignidade da pessoa humana. Na escala de valores normativos, a Constituição está no centro do ordenamento jurídico; os princípios, no centro da Constituição; a dignidade da pessoa humana no centro dos princípios, tudo orbitando a democracia, que é o princípio dos princípios, a menina dos olhos da Constituição<sup>31</sup>.

Ainda no campo da vida idealizada, publicou-se a Lei nº 14.254/2021<sup>32</sup>, dispondo sobre o programa de acompanhamento integral para educandos com dislexia, TDAH, ou outro transtorno de aprendizagem. Segundo essa Lei, os estudantes com tais transtornos terão direito à identificação precoce da patologia, o encaminhamento para diagnóstico, o apoio educacional na rede de ensino e o apoio terapêutico na rede de saúde.

O art. 4º da Lei prevê que necessidades específicas no desenvolvimento do educando serão atendidas em parceria pelos profissionais da rede de ensino e de saúde. Sendo necessária intervenção terapêutica, deverá ocorrer em serviço de saúde no qual seja possível a avaliação diagnóstica, com metas de acompanhamento por equipe multidisciplinar composta por profissionais habilitados.

Montou-se esse arsenal normativo para conter o excesso de medicalização de crianças e adolescentes nas escolas, mas o problema vai muito além da área educacional. Irving Zola sinalizava que o Estado e a indústria levaram a sociedade à dependência da

<sup>31</sup> BRITTO, Carlos Ayres. O conteúdo jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana em tema de Direitos Fundamentais e os avanços da Constituição de 1988. In Anais da VI Conferência dos advogados do DF, realizada de 27 a 29 de agosto de 2008. Brasília, OAB/DF, p. 159 (158-168).

<sup>32</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 14.254, de 30 de novembro de 2021. Dispõe sobre o acompanhamento integral para educandos com dislexia, TDAH, ou outro transtorno de aprendizagem. Brasília, publicada em 01/12/2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14254.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14254.htm)>. Acessado em 25/6/2022.

medicina<sup>33</sup>, enquanto Michel Foucault lecionava que a medicina deixou de ser uma ciência pura e transformou-se numa área subordinada à economia e ao governo<sup>34</sup>.

Ivan Illich compreendia que a medicina tem um poder comparado às outras instituições juntas<sup>35</sup>, e em linha similar Peter Conrad entende que a medicalização não é um empreendimento apenas da medicina, mas também de outras instituições<sup>36</sup>. Sem perder de vista o objeto deste estudo, resta saber como transformar aquela vigorosa normatização da vida pensada em realidade na vida vivida, o que se estudará a seguir.

### Da teoria à prática: Constituição, democracia, educação e unimultiplicidade

Normalmente atribuída a Ferreira Gullar<sup>37</sup>, a frase “a arte existe porque a vida não basta” é uma adaptação do original de Fernando Pessoa: “A literatura, como toda a arte, é uma confissão de que a vida não basta”<sup>38</sup>. Inicia-se este tópico com a arte de Ana Carolina e Tom Zé para suplementar a vida e sustentar a ideia de que o respeito à unimultiplicidade citada na canção é a vacina contra o excesso de medicalização na educação<sup>39</sup>.

Neste Brasil corrupção, pontapé bundão; puto saco de mau cheiro, do Acre ao Rio de Janeiro; neste país de mandachuvas, cheio de mãos e luvas, tem sempre alguém se dando bem, de São Paulo a Belém; pego meu violão de guerra, pra responder essa sujeira, e como começo de caminho quero a *unimultiplicidade, onde cada homem é sozinho a casa da humanidade [...]*. (grifou-se)

Uma boa definição de unimultiplicidade vem de Plotino (205-270 D.C): “cada um possui a todos dentro de si e vê, por sua vez, no outro a todos, e todos estão em toda parte e cada um é tudo”<sup>40</sup>. Em formato mais simples, significa que todo ser humano é um

<sup>33</sup> ZOLA, Irving Kenneth. Medicine as an institution of social control. In Conrad, Peter (Org.). The sociology of health e illness: critical perspectives. Nova Iorque: Worth Publishers, 2005, p. 432-442.

<sup>34</sup> FOUCAULT, Michel. História de la Medicalización. Revista Educación Médica y Salud. Washington, Volume 11, n. 1, 1977, p. 3-25. Disponível em: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/3182/Educacion%20medica%20y%20salud%20%2811%29%2C%201.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 26/6/2022.

<sup>35</sup> ILLICH, Ivan. Limits to medicine medical nemesis: the expropriation of health. Toronto: Mario Boyars London, 1976, p. 26.

<sup>36</sup> CONRAD, Peter. Medicalization and social control. Annual Review of Sociology. Waltham/Massachusetts, Volume 18, p. 209-232, 1992. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.so.18.080192.001233> >. Acessado em 26/6/2022.

<sup>37</sup> Pseudônimo de José de Ribamar Ferreira, sétimo ocupante da cadeira nº 37 da Academia Brasileira de Letras, eleito em 9 de outubro de 2014. Nasceu em São Luiz/MA (1930) e faleceu no Rio de Janeiro (2016).

<sup>38</sup> JURADO-CENTURIÓN, Juan Ignacio. Utopia literária espanhola: cronologia de uma fuga. Revista Graphos, vol. 19, nº 3, 2017, UFPB/PPGL, p. 128 (125-139). Disponível em: < Utopia literária espanhola: cronologia de uma fuga | Revista Graphos (ufpb.br)>. Acessado em 27/6/2022.

<sup>39</sup> CAROLINA, Ana; ZÉ, Tom. Unimultiplicidade. Faixa 11 do álbum “Ana & Jorge”. São Paulo: Sony BMG. Gravado em 12 e 13 de agosto de 2005. Interpretação de Ana Carolina disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nfUHI-bvpYU> >. Letra disponível em: <https://www.letras.mus.br/tom-ze/919299/> >. Acessados em 28/6/2022.

<sup>40</sup> NASCIMENTO, Tadeu Júnior de Lima. A unimultiplicidade na filosofia de Plotino: um convite a este tema. Revista Perspectiva Filosófica. Recife, Volume. 49, n. 1, 2022, p. 141 (136-152). Disponível em:

microcosmo; um universo em si mesmo; um ser absolutamente único, na medida em que se é parte de um todo (sociedade) é também um todo à parte, singular, exibindo na lapela da alma o botão de uma originalidade que ao Direito só compete reconhecer<sup>41</sup>.

A singularidade de cada ser humano, e aqui o aluno em especial, autoriza o exercício da sua intimidade, da sua privacidade, com direito de bater perna dentro de si mesmo, pensando e sentindo a vida em conformidade com as características únicas que formam a sua personalidade, o que a medicalização mal colocada impede.

Considerando que a principal função da educação é a emancipação mental, permitindo que o aluno pense por si mesmo, descolonizando a mente, a intervenção medicamentosa o conduz por trilha diversa, fazendo-o crer que só funciona sob o efeito de fármacos; que só terá o sucesso esperado por esta sociedade “do desperdício, do imediatismo e da superficialidade”<sup>42</sup>, focada no ter e não no ser, se turbinado pela química.

Na sociedade atual, as instituições mudaram o sistema de punição, hierarquia e combate ao concorrente pela positividade do estímulo, eficiência e reconhecimento social pela superação das próprias limitações. Aquela sociedade disciplinar e repressora do século XX (Foucault) transformou-se na sociedade do desempenho, que tem uma nova forma de coerção, a neuronal. Nessa nova conformação social as pessoas se cobram por mais resultados, convertendo-se em carrascas de si mesmas<sup>43</sup>.

Essa ideologia contamina as crianças e os adolescentes, motivadas pela publicidade midiática e por pais que querem ver a(o) filha(o) idealizada(o) alcançar o cume do sucesso. Nesse galope, com o imediatismo peculiar do ser humano atual, prefere-se poupar energia e substituir as etapas do processo que conduz ao aperfeiçoamento por medicamentos que prometem resolver o problema hoje.

Noutro giro, sobre a mencionada emancipação mental do aluno, Paulo Freire defendia que as palavras precisam estar grávidas de significado para quem delas se apropria, morando na realidade e não apenas no papel. Para o patrono da educação brasileira não fazia sentido se encerrar numa sala com carteiras enfileiradas, porque é necessário ultrapassar limites, estimular senso crítico e mirar num mundo melhor<sup>44</sup>.

Trata-se de uma ideia libertadora, tanto que o nome da obra que a acolhe é “Educação como prática da liberdade”, aquela mesma liberdade que o art. 227 da Constituição pretende garantir à criança e ao adolescente “com absoluta prioridade”,

---

<<https://periodicos.ufpe.br/revistas/perspectivafilosofica/article/view/253140/40591> >. Acessado em 28/6/2022.

<sup>41</sup> BRITTO, Carlos Ayres. O humanismo como categoria constitucional. 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 27.

<sup>42</sup> BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, Volume 5, Número Especial, 2015, p. 30 (24-51). Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3180/pdf> >. Acessado em 29/6/2022.

<sup>43</sup> HAN, Byung-Chul. Sociedade do cansaço. Tradução de Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 2015, p. 14-16. Disponível em: [http://www.poscritica.uneb.br/wp-content/uploads/2021/01/HAN\\_BYUNG\\_CHUL\\_Sociedade-do-cansa%C3%A7o.pdf](http://www.poscritica.uneb.br/wp-content/uploads/2021/01/HAN_BYUNG_CHUL_Sociedade-do-cansa%C3%A7o.pdf) >. Acessado em 29/6/2022.

<sup>44</sup> FREIRE, Paulo. Educação como Prática da Liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967. Disponível em: <[http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/otp/livros/educacao\\_pratica\\_liberdade.pdf](http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/otp/livros/educacao_pratica_liberdade.pdf) >. Acessado em 30/6/2022.

assim como a vida, saúde, alimentação, educação, dignidade [...], sem os grilhões da medicalização excessiva.

A dignidade da criança e do adolescente, que a Constituição também quer proteger “com absoluta prioridade”, é um dos fundamentos da República, catalogado já no seu art. 1º, III, situando a dignidade da pessoa humana no centro dos princípios constitucionais e valorizando o humanismo.

Humanismo, como culto à humanidade, é ter o ser humano como medida de todas as coisas; é personalizar as coisas e não coisificar as pessoas; é mais do que a dignidade da pessoa humana. Esta é um capítulo do humanismo, que é maior do que ela, porque também abarca a Soberania, a Cidadania, os Valores Sociais do Trabalho e da Livre Iniciativa e o Pluralismo Político: humanismo é sinônimo de democracia.

A positivação constitucional do humanismo como crença na humanidade tem nome: democracia, que é o humanismo juridicamente positivado, e o capítulo mais avançado da democracia é a dignidade da pessoa humana<sup>45</sup>, um “hipervalor” capaz de ativar a dialética político-jurídica e a possibilidade de pensar em normas que sejam indispensáveis<sup>46</sup>. Por essa via de cognição, o excesso de medicalização de crianças e adolescentes nas escolas açoita a dignidade, o humanismo e a democracia.

Agride-se a dignidade porque a medicalização desnecessária impede o pleno desenvolvimento da personalidade natural do aluno, excluindo sua individualidade para moldá-lo ao padrão socialmente imposto. Descuida-se, assim, do imperativo categórico Kantiano do homem como um fim em si mesmo, não como um meio para alcançar metas coletivas ou de projetos sociais de outros: “Age de tal maneira que uses a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio”<sup>47</sup>.

A diversidade é característica da humanidade, por isso um ambiente acolhedor das diferenças é fértil para o desenvolvimento humano, a preparação ao exercício da cidadania e a qualificação profissional. Assim, a educação e a escola inclusivas que acolhem as diferenças respeitam o princípio constitucional da solidariedade, contribuindo para a efetividade do direito fundamental à educação e para a formação de cidadãos que respeitam a diversidade própria da sua humanidade.

O pleno desenvolvimento humano, a preparação para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho, objetivos educacionais que irradiam do art. 205 da Constituição, somente serão possíveis se a educação escolar acontecer num ambiente que reflita a sociedade como ela é: diversa<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> BRITTO, Carlos Ayres. O conteúdo jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana em tema de Direitos Fundamentais e os avanços da Constituição de 1988. In Anais da VI Conferência dos advogados do DF, realizada de 27 a 29 de agosto de 2008. Brasília, OAB/DF, p. 160 (158-168).

<sup>46</sup> LIMA, Fernando Rister de Sousa; FINCO, Matteo. A CIDH e o “hipervalor” da dignidade humana. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas. Pouso Alegre, v. 36, nº 1, p. 1 (1-15), jan./jun. 2020. Disponível em: <<https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/267/249>>. Acessado em 30/6/2022.

<sup>47</sup> KANT, Immanuel. Fundamentação da metafísica dos costumes. Tradução de Inês A. Lohbauer. São Paulo: Martin Claret, 2019, p. 69.

<sup>48</sup> SEGALLA, Juliana Izar Soares da Fonseca; KIEFER, Sandra Filomena Wagner. Direito à educação, princípio da solidariedade e a escola inclusiva: construindo uma sociedade para todos. Conselho Nacional de Pesquisa

Uma educação fiel aos direitos humanos busca criar condições para que todos os alunos desenvolvam suas habilidades e supram suas necessidades básicas de aprendizagem e socialização, viabilizando a compreensão das relações econômicas, sociais, políticas e culturais diversificadas, além do pleno exercício da cidadania na construção de uma sociedade democrática e não excludente<sup>49</sup>.

A educação que respeita os direitos humanos somente tem sentido em atmosfera democrática, pois nela a preocupação com a verdade absoluta é libertada pelo reconhecimento de que a verdade do outro é tão legítima quanto a sua, e essa percepção fraterna só é possível por meio de um desejo, o desejo da convivência com respeito aos direitos de cada um<sup>50</sup>.

Sobre essa educação democrática e emancipadora, Paulo Freire ensinava que não há educação, mas educações, que são formas diferentes dos seres humanos partirem do que são para o que querem ser<sup>51</sup>. Não se alcança essa educação libertadora preso em seu próprio saber, mas aprendendo com outros saberes, pois se a educação não leva ao reconhecimento do outro como igual, não serve como direito humano<sup>52</sup>.

Comparando a educação com outros direitos fundamentais, de que serve o direito à inviolabilidade domiciliar se a pessoa não tem recurso para sequer alugar um quarto? E o direito ao sigilo da correspondência para quem vive "debaixo da ponte", se ela não serve como endereço oficial? Até a liberdade de locomoção se perde quando não se tem uma casa para morar, obrigando a perambular pelas ruas<sup>53</sup>. Assim o direito à educação, golpeado quando se submete a criança e o adolescente aos fármacos desnecessariamente.

Há pouco citou-se a concepção fraterna de respeitar a verdade do outro, e a fraternidade é um princípio que, embora lema da Revolução Francesa, não se desenvolveu com a mesma musculatura das suas irmãs igualdade e liberdade. A fraternidade, integrante do trio de valores que derrubou a monarquia e reconfigurou a organização político-social ocidental, é um princípio esquecido que precisa ser reavivado<sup>54</sup>.

Fraternidade e solidariedade são irmãs siamesas que não se despegam e não se tratam de mera poesia normativa, porque a Constituição as valorizou como objetivo

---

e Pós-Graduação em Direito (Conpedi). Conpedi Law Review, Volume 1, n. 2, 2015, p. 2-3. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3381>>. Acessado em 30/6/2022.

<sup>49</sup> VARGAS, Rosimary Paula Ferreira; ZENAIDE, Maria Nazaré Tavares. Diversidade cultural e educação intercultural: um diálogo com a educação em direitos humanos. In VELTEN, Paulo et. al. (Org). Biopolítica e educação em direitos humanos. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2017, p. 55 (53-69).

<sup>50</sup> VELTEN, Paulo; BAGALHO, Jaqueline. A educação em direitos humanos e a ruptura histórica. In VELTEN, Paulo et. al. (org). Biopolítica e educação em direitos humanos. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2017, p. 89 (71-90).

<sup>51</sup> FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. 17ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 38. Disponível em: <<https://cpers.com.br/wp-content/uploads/2019/10/Pedagogia-do-Oprimido-Paulo-Freire.pdf>>. Acessado em 30/6/2022.

<sup>52</sup> MATURANA, Humberto. Emoção e linguagem na educação e na política. 3ª reimpressão. Tradução de José Fernando Campos Fortes. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2002. Disponível em: <<http://fvcb.com.br/site/wp-content/uploads/2016/07/Emo%C3%A7%C3%B5es-e-Linguagem-na-Educa%C3%A7%C3%A3o-e-na-Pol%C3%ADtica.pdf>>. Acessado em 01/7/2022.

<sup>53</sup> BRITTO, Carlos Ayres. Teoria da Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 91-92.

<sup>54</sup> BAGGIO, Antônio Maria. *O princípio esquecido – a fraternidade na reflexão atual das ciências políticas*. Volume I. São Paulo: Cidade Nova, 2008, p. 36.

fundamental da República, no seu art. 3º, I: construir uma sociedade livre, justa e *solidária*. (grifou-se)

Uma Constituição que desde o seu preâmbulo qualifica "a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça" como valores supremos de uma sociedade mais que tudo "fraterna", significa incorporar às conquistas do constitucionalismo liberal e social o advento do constitucionalismo fraternal, visando à integração comunitária, que é vida em comunidade, em clima de solidariedade<sup>55</sup>.

Essa sociedade fraterna, impregnada de solidariedade, aceita o outro como ele é, valorizando a unimultiplicidade para que cada um agregue os seus talentos individuais para colaborar na impulsão do coletivo. O processo que deveria iniciar em casa, continuar na escola e prosseguir na vida profissional, beneficiando a coletividade, não combina com a tentativa de uniformizar comportamentos por meio de medicalização nas escolas.

A tentativa de padronização comportamental agride a liberdade da criança e do adolescente, ferindo seu direito de igualdade, enquanto a educação de qualidade, princípio previsto no art. 206, VII, da Constituição, promove a igualdade, porque viabiliza o saudável desenvolvimento físico e intelectual do aluno, valorizando a autonomia.

A autonomia envolve a capacidade de autodeterminação enquanto direito do indivíduo de decidir os rumos da sua vida e de desenvolver livremente a sua personalidade. Significa o poder de valoração moral e escolhas próprias sobre vida, trabalho, ideologia, sexualidade, espiritualidade e demais opções personalíssimas que não lhe podem ser subtraídas sem violar a sua dignidade<sup>56</sup>.

Ao lado da ideia de autonomia reside a de pessoa, de um ser moral e consciente, com vontade livre e responsável, com determinadas condições pessoais e sociais para o seu desenvolvimento, ou seja, a adequada representação e percepção da realidade, que incluem informação e a ausência de privações essenciais<sup>57</sup>.

Por essas razões, para compreender que a qualidade da educação está a serviço da dignidade da pessoa humana, a interpretação deve ser pós-positivista, mais à larga, para além do texto normativo, valorizando a carga axiológica que ampara a norma positivada, resgatando, assim, um mínimo ético dos produtos normativos<sup>58</sup>.

A teia de compreensão até aqui urdida demonstra que a educação de qualidade, como quer o art. 226, VII, da Constituição, é um princípio fundamental social umbilicalmente ligado aos princípios da liberdade, igualdade, solidariedade, fraternidade,

<sup>55</sup> BRITTO, Ayres Britto. *As células-tronco embrionárias e sua formação constitucional*. In MORAES, Alexandre de (Org). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009, p. 585-586 (561-589).

<sup>56</sup> ALVES, Ângela Limongi Alvarenga. *O direito à educação de qualidade e o princípio da dignidade humana*. In RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Ângela Limongi Alvarenga (Org.). *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. Cátedra Unesco de Direito à Educação da Universidade de São Paulo (USP), 2018, p. 137 (115-144). Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000262765>>. Acessado em 01/7/2022.

<sup>57</sup> BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 52.

<sup>58</sup> SIMIONI, Rafael Lazzarotto. *Curso de hermenêutica jurídica contemporânea: do positivismo jurídico ao pós-positivismo jurídico*. Curitiba: Juruá, 2014, p. 74.

dignidade da pessoa humana, e ao viabilizador de todos eles: a democracia, princípio continente do qual todos os demais são conteúdo, o princípio dos princípios.

O que se defende é uma educação e uma escola fraternas, pluralistas e sem preconceitos, respeitadoras da unimultiplicidade; que se põem como o desaguadouro do respeito à dignidade da pessoa humana, da qual a igualdade é o primeiro elemento. Uma escola, uma educação e, por extensão, uma sociedade que desfrute dessa tríplice característica central do não-preconceito, do pluralismo e da fraternidade, são as únicas a merecerem o nome de civilizadas, convertidas na carne viva da democracia<sup>59</sup>.

O que até aqui se escreveu sobre o dever ser da educação parece utopia, desde aquela normatização vanguardista para conter a medicalização nas escolas, tratada no tópico anterior. Não é utópico, mas um objetivo muito bem delineado de onde se quer chegar nesse tema, que depois da eliminação da fome é o principal em qualquer país que pretende avançar no processo civilizatório, pois com fome não se consegue estudar.

O caput do artigo 5º da Constituição prevê que todos são iguais perante a lei, quando sabemos que na realidade da vida vivida uns ainda são menos iguais que outros. Do art. 7º, IV, da Constituição, brota o direito a um salário-mínimo que atenda às necessidades com alimentação, saúde, moradia, lazer etc., quando é reluzente que os atuais R\$ 1.212,00 estão longe de atender essas necessidades.

Entretanto, por intermédio de políticas públicas inclusivas as desigualdades vêm diminuindo, com mais estudantes negros nas universidades públicas e ocupando cargos públicos após a política afirmativa de cotas raciais, por exemplo. Também o número de pessoas com deficiência no mercado de trabalho e de mulheres em posições estratégicas e postos de comando. Os avanços são lentos, é verdade, mas concretos.

O mesmo acontece com o esforço por uma educação menos medicalizada, cujos primeiros passos já ocorreram: o reconhecimento do problema e uma normatização vanguardista. Agora precisa-se avançar da melhor normatividade para a melhor experiência, transformando as regras num corpo vivo, e mais: necessita-se fiscalizar adequadamente o cumprimento do regramento para ajustar as políticas implementadas.

Um exemplo útil é o do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), idealizado na Lei nº 12.513/2011, com o objetivo de ampliar a oferta de educação técnica e tecnológica. Ele prevê várias medidas, como a ampliação de vagas no sistema público, a criação de novos cursos, a oferta de bolsas e o financiamento para os cursos no sistema privado.

Políticas públicas como o Pronatec costumam ter dois problemas: o primeiro é a ausência de metas claramente definidas, como por exemplo o número de vagas a serem criadas e a quantidade de alunos a serem empregados após o curso; e o segundo problema é não se monitorarem os resultados produzidos.

Se o Programa pretendia aumentar o número de vagas em cursos técnicos e que em seguida os alunos conseguissem um emprego, as perguntas a fazer seriam: quantas vagas havia antes do início do programa e quantas há agora? Qual era a meta a ser atingida

---

<sup>59</sup> BRITTO, Carlos Ayres. *O regime constitucional do racismo*. In FIGUEIREDO, Marcelo; FILHO, Valmir Pontes (Org.). *Estudos de Direito Público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Melo*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 161 (145-163).

em número de vagas e que proporção se atingiu? Caso não se alcançaram as metas, por quais razões? Como superar os obstáculos<sup>60</sup>?

Esse exemplo demonstra que a normatização é o primeiro passo para a implementação de uma política pública, mas para que ela decole é necessário continuar o esforço na operacionalização das regras idealizadas e no acompanhamento dos resultados para eventuais ajustes de rota. Portanto, no tema que aqui interessa, que é o combate ao excesso de medicalização nas escolas, deu-se apenas o primeiro passo, essencial, mas o processo precisa avançar, tendo a unimultiplicidade como fio condutor.

## Conclusão

A pergunta que se buscou responder neste estudo foi qual a alternativa ao excesso de medicalização de crianças e adolescentes nas escolas, com o objetivo de encontrar um caminho menos traumático, mais saudável e mais democrático na formação dos estudantes para a vida, a profissão e o exercício da cidadania.

Para alcançá-lo, iniciou-se pesquisando dados sobre o abuso de medicalização no ensino, suas consequências físicas, psicológicas e como agressão antidemocrática da individualidade. Em seguida, investigou-se a normatização para conter o excesso de medicalização nas escolas e, em arremate, como passar da teoria à prática nessa temática, conjugando a Constituição, a democracia, a educação e a unimultiplicidade.

Neste percurso, descobriu-se que há outra forma de lidar com o problema do baixo desempenho escolar, a partir de uma abordagem desmedicalizante que questiona as relações de poder e subalternização das diferentes formas de ser, agir e pensar. Não se questionou se os protocolos para diagnósticos relacionados ao fracasso escolar estão sendo seguidos, nem se colocou em dúvida as suas validades.

Descobriu-se que os diagnósticos, amparados na confiabilidade científica, acabam por desconsiderar vivências e subjetividades que fazem parte de cada indivíduo e de seu desenvolvimento, espancando princípios de envergadura constitucional. Constatou-se que entre as justificativas que favorecem a medicalização, a principal está no atual formato da sociedade do desempenho, que é imediatista, superficial e consumista.

Nesse formato social, o diagnóstico e a prescrição de fármacos respondem a anseios de produtividade e competitividade que desprezam a individualidade dos sujeitos. Por essa lógica, aqueles que não se enquadram ao padrão de normalidade do alto desempenho precisam se alinhar, mesmo que “a pulso”.

O avanço da medicina e da indústria farmacêutica, aliados ao imediatismo do ser humano atual e sua tendência de buscar atalhos fáceis para alcançar objetivos difíceis, tornam a medicalização do aluno diferente uma opção sedutora. Para que perder tempo

<sup>60</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. *30 anos da Constituição de 1988: direitos fundamentais, políticas públicas e novas questões*. In BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (Org.). *A República que ainda não foi - trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 58 (55-67).

investigando e enfrentando a origem do rendimento deficitário ou do comportamento diferente, a custo de tempo e energia, se o fármaco promete resolver o problema hoje?

É comum pessoas com obesidade, por exemplo, procurarem cirurgia bariátrica para resolver seu problema e evitar o esforço da dieta rigorosa e menos saborosa, da atividade física desgastante e de uma vida regrada que traz saúde. Nas academias de ginástica, é normal pessoas, principalmente jovens, que recém começaram a atividade física perguntar qual ciclo de esteroides anabolizantes é ideal para turbinar o rendimento.

Todos querem o resultado rápido, com menos esforço e abreviando o processo, esquecendo que é justo este que melhora o ser humano. Assim ocorre, também, com o excesso de medicalização dos alunos, e o resultado é uma agressão aos direitos constitucionais à educação, saúde, liberdade e dignidade das crianças e adolescentes. Por extensão, agride-se a solidariedade, a fraternidade, o humanismo e a democracia.

O processo de ensinar e aprender é complexo e não deve amparar-se apenas em pressupostos organicistas, devendo-se respeitar os aludidos princípios, valorizando todas as dimensões da existência, num tipo de educação que se desprenda de uma concepção única de sujeito, de conhecimento e de mundo; que favoreça o agir e o pensar dos estudantes, para que além de dar repostas sejam capazes de questionar com verticalidade, preparados para o pleno exercício da cidadania, fortalecendo a democracia.

À derradeira, conclui-se que o respeito à unimultiplicidade conclamada por Ana Carolina e Tom Zé é a chave do sucesso na empreitada de reduzir a medicalização nas escolas. A trilha é íngreme, por certo, pois na democracia, como na vida, não se vence por nocalte, mas por pontos, no processo de aprimoramento em que não se busca a perfeição, que não existe, mas a redução permanente das imperfeições.

Não podemos querer ser melhores que os outros, como quer a imediatista, uniformizante e exibicionista sociedade do desempenho, porque sempre haverá outros melhores do que nós, felizmente. Precisamos “apenas” ser melhores do que ontem, respeitando nossas individualidades, limitações e anseios personalíssimos. Isso não é pouca coisa, é missão monumental que requer empenho diário no belo e desafiador processo da vida, que costuma ser dura com quem é mole procurando atalhos.

## REFERÊNCIAS

ARIAS, Patricio Guerrero. Corazonar: una antropologia comprometida com la vida - Miradas otras desde Abya-Yala para decolonización del poder, del saber y del ser. Quito: Abya Yala - Universidade Politécnica Salesiana, 2010, p.35.

ARENDT, Hannah. A crise na educação. In: ARENDT, Hannah. Entre o passado e o futuro. 7ª edição. São Paulo: Perspectiva, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. 30 anos da Constituição de 1988: direitos fundamentais, políticas públicas e novas questões. In BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (Org.). A República que ainda não foi - trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 58 (55-67).

BARROS, Denise Borges. Os usos e sentidos do metilfenidato: experiências entre o tratamento e o aprimoramento da atenção. Tese de doutoramento apresentada no Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Rio de Janeiro, 2014, p. 31. Disponível em: <<https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/4724/1/T1470%20Denise%20Barros%20prote%20gida.pdf>> Acessado em 19/6/2022.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, Volume 5, Número Especial, 2015, p. 30 (24-51). Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3180/pdf>>. Acessado em 29/6/2022.

BARROSO, Luís Roberto. A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 52.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia - uma defesa das regras do jogo. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. 15ª edição. São Paulo: Paz & Terra, 2009, capítulo I.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Sistema Nacional de Gerenciamento de Produtos Controlados (SNGPC). Prescrição e consumo de metilfenidato no Brasil: identificando riscos para o monitoramento e controle sanitário. Boletim de Farmacoepidemiologia. Brasília, ano 2, n. 2, jul./dez. 2012. Disponível em: <[boletim-de-farmacoepidemiologia.pdf](http://boletim-de-farmacoepidemiologia.pdf) (crfms.org.br)>. Acessado em 21/6/2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde (CNS). Recomendação nº 15, de 08 de outubro de 2015. Dispõe sobre a promoção de práticas não medicalizantes para prevenir a excessiva medicalização de crianças e adolescentes. Brasília, publicada em 08/10/2015. Disponível em: <<https://conselho.saude.gov.br/recomendacoes/2015/Reco015.pdf>>. Acessado em 24/6/2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Resolução nº 177, de 11 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o direito da criança e do adolescente de não serem submetidos à excessiva medicalização. Brasília, publicada em 11 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/old/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/Resolu177Conanda.pdf>>. Acessado em 25/6/2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 14.254, de 30 de novembro de 2021. Dispõe sobre o acompanhamento integral para educandos com dislexia, TDAH, ou outro transtorno de aprendizagem. Brasília, publicada em 01/12/2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14254.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14254.htm)>. Acessado em 25/6/2022.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional do racismo. In FIGUEIREDO, Marcelo; FILHO, Valmir Pontes (Org.). Estudos de Direito Público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Melo. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 161 (145-163).

BRITTO, Carlos Ayres. O conteúdo jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana em tema de Direitos Fundamentais e os avanços da Constituição de 1988. In Anais da VI Conferência dos advogados do DF, realizada de 27 a 29 de agosto de 2008. Brasília, OAB/DF, p. 160 (158-168).

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional do racismo. In FIGUEIREDO, Marcelo; PONTES FILHO, Valmir (org.). Estudos de Direito Público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Melo. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 161.

BRITTO, Carlos Ayres. O conteúdo jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana em tema de Direitos Fundamentais e os avanços da Constituição de 1988. In Anais da VI Conferência dos advogados do DF, realizada de 27 a 29 de agosto de 2008. Brasília, OAB/DF, p. 159 (158-168).

BRITTO, Carlos Ayres. O humanismo como categoria constitucional. 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 27.

CANGUILHEM, Georges. O normal e o patológico. 6ª edição revista, 2ª reimpressão. Tradução de Maria Thereza Redig de Carvalho Barrocas. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009, p. 64. Disponível em: <<https://app.uff.br/slab/uploads/GeorgesCanguilhem-ONormaleoPatologico.pdf>>. Acessado em 22/6/2022.

CAROLINA, Ana; ZÉ, Tom. Unimultiplicidade. Faixa 11 do álbum “Ana & Jorge”. São Paulo: Sony BMG. Gravado em 12 e 13 de agosto de 2005. Interpretação de Ana Carolina disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=nfUHI-bvpYU>>. Letra disponível em: <<https://www.letras.mus.br/tom-ze/919299/>>. Acessados em 28/6/2022.

CARROZZA, Jéssica Pereira Arantes Konno; SOUZA, Larissa Faria de; ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. Conhecimento e liberdade: a produção científica com vistas a um espaço democrático (Editorial). Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas. Pouso Alegre, v. 38, n. 1, p. III. Disponível em: <<https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/475/365>>. Acessado em 17/6/2022.

CONRAD, Peter. Medicalization and social control. Annual Review of Sociology. Waltham/Massachusetts, Volume 18, p. 209-232, 1992. Disponível em: <<https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.so.18.080192.001233>>. Acessado em 26/6/2022.

FIRBIDA, Fabíola Batista Gomes; VASCONCELOS, Mário Sérgio. A construção do conhecimento na Psicologia: a legitimação da medicalização. Revista da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional. São Paulo, Volume 23, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/pee/a/8YyRvGhQbXxXnD6bYHMqBFk/?lang=pt>>. Acessado em 23/6/2022.

FOUCAULT, Michel. História de la Medicalización. Revista Educación Médica y Salud. Washington, Volume 11, n. 1, 1977, p. 3-25. Disponível em: <<https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/3182/Educacion%20medica%20y%20salud%20%2811%29%2C%201.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 26/6/2022.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. 17ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 38. Disponível em: <<https://cpers.com.br/wp-content/uploads/2019/10/Pedagogia-do-Oprimido-Paulo-Freire.pdf>>. Acessado em 30/6/2022.

FREIRE, Paulo. Educação como Prática da Liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967. Disponível em: <[http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/otp/livros/educacao\\_pratica\\_liberdade.pdf](http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/otp/livros/educacao_pratica_liberdade.pdf)>. Acessado em 30/6/2022.

HAN, Byung-Chul. Sociedade do cansaço. Tradução de Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 2015, p. 14-16. Disponível em: <[http://www.poscritica.uneb.br/wp-content/uploads/2021/01/HAN\\_BYUNG\\_CHUL\\_Sociedade-do-cansa%C3%A7o.pdf](http://www.poscritica.uneb.br/wp-content/uploads/2021/01/HAN_BYUNG_CHUL_Sociedade-do-cansa%C3%A7o.pdf)>. Acessado em 29/6/2022.

HUXLEY, Aldous Leonard. Admirável mundo novo. Tradução de Vidal de Oliveira. Rio de Janeiro: Biblioteca Azul, 312p.

ILLICH, Ivan. Limits to medicine medical nemesis: the expropriation of health. Toronto: Mario Boyars London, 1976, p. 26.

JURADO-CENTURIÓN, Juan Ignácio. Utopia literária espanhola: cronologia de uma fuga. Revista Graphos, vol. 19, n° 3, 2017, UFPB/PPGL, p. 128 (125-139). Disponível em: < Utopia literária espanhola: cronologia de uma fuga | Revista Graphos (ufpb.br)>. Acessado em 27/6/2022.

KANT, Immanuel. Fundamentação da metafísica dos costumes. Tradução de Inês A. Lohbauer. São Paulo: Martin Claret, 2019, p. 69.

LEVIN, Hillel Y. A comida fica na cozinha: tudo que eu precisava saber sobre a interpretação de um estatuto eu aprendi quando tinha 9 anos. Tradução de Thiago Santos Aguiar de Pádua, Jefferson Carus Guedes e Ana Caroline Pereira Lima. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, Volume 4, n. 1, jan.-jun/2014, p. 22-26. Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2870> >. Acessado em 26/6/2022.

LIMA, Fernando Rister de Sousa; FINCO, Matteo. A CIDH e o “hipervalor” da dignidade humana. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas. Pouso Alegre, v. 36, n° 1, p. 1 (1-15), jan./jun. 2020. Disponível em: <<https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/267/249> >. Acessado em 30/6/2022.

MATURANA, Humberto. Emoção e linguagem na educação e na política. 3ª reimpressão. Tradução de José Fernando Campos Fortes. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2002. Disponível em: <<http://fvcb.com.br/site/wp-content/uploads/2016/07/Emo%C3%A7%C3%B5es-e-Linguagem-na-Educa%C3%A7%C3%A3o-e-na-Pol%C3%ADtica.pdf> >. Acessado em 01/7/2022.

MEIRA, Marisa Eugênia Melillo. Para uma crítica da medicalização na educação. Revista Semestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional. São Paulo, Volume 16, Número 1, Janeiro/Junho de 2012, p. 135-142. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/pee/a/Fbgwty4bzXgVTcdqwjFQNHK/?format=pdf&lang=pt>>. Acessado em 21/6/2022.

MOYSÉS, Maria Aparecida Affonso; COLLARES, Cecília Azevedo Lima. A medicalização na educação infantil e no ensino fundamental e as políticas de formação docente - A medicalização do não-aprender-na-escola e a invenção da infância anormal. Anais da 31ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped). Natal-RN, 2011. Disponível em: <[http://31reuniao.anped.org.br/4sessao\\_especial/se%20-%2012%20-%20maria%20aparecida%20affonso%20moyses%20-%20participante.pdf](http://31reuniao.anped.org.br/4sessao_especial/se%20-%2012%20-%20maria%20aparecida%20affonso%20moyses%20-%20participante.pdf) >. Acessado em 22/6/2022.

MOYSÉS, Maria Aparecida Affonso; COLLARES, Cecília Azevedo Lima. Medicalização: o obscurantismo reinventado. In: COLLARES, Cecília; MOYSÉS, Maria Aparecida; RIBEIRO, Mônica Cintrão (orgs.). Novas capturas, antigos diagnósticos na era dos transtornos: memórias do II Seminário internacional educação medicalizada: dislexia, TDAH e outros supostos transtornos. Campinas: Mercado de Letras, 2013. p. 41-64.

NASCIMENTO, Tadeu Júnior de Lima. A unimultiplicidade na filosofia de Plotino: um convite a este tema. Revista Perspectiva Filosófica. Recife, Volume. 49, n. 1, 2022, p. 141 (136-152). Disponível em:

<<https://periodicos.ufpe.br/revistas/perspectivafilosofica/article/view/253140/40591> >. Acessado em 28/6/2022.

PLATÃO. A República. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2019, 496 p.

POLANCZYK, Guilherme Vanoni. Estudo da prevalência do transtorno de déficit de atenção e hiperatividade na infância, adolescência e idade adulta. Tese de doutoramento em Ciências Médicas (psiquiatria), apresentada na Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, 2008, p. 20-21. Disponível em: <Microsoft Word - Tese Doutorado Guilherme Polanczyk.doc (ufrgs.br)>. Acessado em 20/6/2022.

QUIJANO, Aníbal. Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina. Revista de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (USP). Dossiê América Latina. São Paulo, Volume 19, n. 55, 2005. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10091> >. Acessado em 23/6/2022.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: ABMP - Todos pela educação (Org.). Justiça pela qualidade na educação. São Paulo: Saraiva, 2013. Disponível em (amostra): <<https://www.amazon.com.br/Justi%C3%A7a-Pela-Qualidade-na-Educa%C3%A7%C3%A3o/dp/850219576X?asin=B076C1NCM4&revisionId=98f83b72&format=1&depth=1>>. Acessado em 18/6/2022.

RIBEIRO, Maria Izabel Souza. A medicalização na escola: uma crítica ao diagnóstico do suposto transtorno de déficit de atenção e hiperatividade (TDAH). Tese de doutoramento apresentada no Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2015, p. 35. Disponível em: <[https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/17307/1/Tese\\_Doutorado\\_Maria\\_Izabel\\_Souza\\_Ribeiro.pdf](https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/17307/1/Tese_Doutorado_Maria_Izabel_Souza_Ribeiro.pdf) >. Acessado em 23/6/2022.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Saúde. Portaria SMS nº 986, de 11 de junho de 2014. Institui o protocolo de uso do Metilfenidato no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo. São Paulo, publicada em 11 de junho de 2014. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-saude-986-de-14-de-junho-de-2014> >. Acessado em 24/6/2022.

SCHWARZ, Alan. A ascensão da pílula da boa-nota. Jornal Folha de São Paulo. São Paulo, publicado em 25/6/2012. Disponível em: <Folha de S.Paulo - New York Times - A ascensão da pílula da boa-nota - 25/06/2012 (uol.com.br)>. Acessado em 19/6/2022.

SEGALLA, Juliana Izar Soares da Fonseca; KIEFER, Sandra Filomena Wagner. Direito à educação, princípio da solidariedade e a escola inclusiva: construindo uma sociedade para todos. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (Conpedi). Conpedi Law Review, Volume 1, n. 2, 2015, p. 2-3. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3381> >. Acessado em 30/6/2022.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Curso de hermenêutica jurídica contemporânea: do positivismo jurídico ao pós-positivismo jurídico. Curitiba: Juruá, 2014, p. 74.

TIMBANE, Alexandre António. Apresentação da edição "A educação é a arma mais poderosa que você pode usar para mudar o mundo" - Nelson Mandela (1918-2013). Revista Científica Njinga & Sepé. Redenção/CE, Vol. 2, n. 1, 2022. Disponível em: <<https://revistas.unilab.edu.br/index.php/njngaesape/article/view/973/653>>. Acessado em 18/6/2022.

TORCATO, Carlos Eduardo. O metilfenidato, a escola e a cultura farmacológica contemporânea. Rio de Janeiro, UERJ, v. 17, n. 45, abr./jun. - 2016: drogas, medicalização e educação. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/24597/17577>>. Acessado em 20/6/2022.

TÚLIO, Sílvio. Ex-faxineira que virou juíza lança livro sobre sua história: é possível concretizar os sonhos. Jornal eletrônico G1-GO. Publicado em 28/4/2017. Disponível em: <Ex-faxineira que virou juíza lança livro sobre sua história: 'É possível concretizar os sonhos' | Goiás | G1 (globo.com)>. Acessado em 18/6/2022.

VARELLA, Drauzio; BRUNA, Maria Helena Varella. Orlando Villas Bôas - Entrevista. Página de Drauzio Varella no Portal eletrônico UOL. Publicado em 02/4/2012 e revisado em 02/8/2020. Disponível em: <<https://drauzioarella.uol.com.br/drauzio/orlando-villas-boas-entrevista/>>. Acessado em 24/6/2022.

VARGAS, Rosimary Paula Ferreira; ZENAIDE, Maria Nazaré Tavares. Diversidade cultural e educação intercultural: um diálogo com a educação em direitos humanos. In VELTEN, Paulo et. al. (Org). Biopolítica e educação em direitos humanos. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2017, p. 55 (53-69).

VELTEN, Paulo; BAGALHO, Jaqueline. A educação em direitos humanos e a ruptura histórica. In VELTEN, Paulo et. al. (org). Biopolítica e educação em direitos humanos. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2017, p. 89 (71-90).

WINNICOTT, Donald W. Notas sobre normalidade e ansiedade. In: WINNICOTT, Donald W. (Org.). Textos selecionados: da pediatria à psicanálise. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988. p. 70.

ZOLA, Irving Kenneth. Medicine as an institution of social control. In Conrad, Peter (Org.). The sociology of health e illness: critical perspectives. Nova Iorque: Worth Publishers, 2005, p. 432-442.

Data de Recebimento: 05/07/2022.

Data de Aprovação: 15/09/2022.

## AÇÃO AFIRMATIVA: O PROUNI COMO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR PARA JOVENS NEGROS

## AFFIRMATIVE ACTION: PROUNI AS ACESS TO HIGHER EDUCATION FOR YOUNG BLACK PEOPLE

Fernanda Rocha Fabiano ·  
Fernanda da Silva Lima ·  
Evaldo Lourenço de Lima ·  
Ana Karolína Matias Emydio ·

### RESUMO

Esta pesquisa analisa o Relatório Geral do PROUNI (Programa Universidade para Todos)—referente ao ano de 2018 disponibilizado pela UNESC, (Universidade do Extremo Sul Catarinense). O problema de pesquisa consiste em verificar de que forma o PROUNI possibilita o acesso e permanência aos estudantes autodeclarados negros no ensino superior na UNESC e se a política tem contribuído para a garantia de igualdade racial. Este estudo tem como objetivo: a) estudar as relações raciais no Brasil; b) estudar o Direito de Juventude no Brasil e conhecer a realidade brasileira e os acessos desta população no ensino superior a partir do marcador de raça e geracional; c) analisar os dados referentes aos estudantes bolsistas que constam no Relatório Geral da UNESC, pelos critérios raciais, geracionais e domicílio. Esta pesquisa utiliza o método indutivo, constitui-se em pesquisa bibliográfica, documental, qualitativa e quantitativa, aplica o procedimento monográfico, com análise da legislação brasileira.

Palavras-chave: Ações afirmativas; direito de juventude; discriminação racial; ensino superior; PROUNI.

### ABSTRACT

This research analyzes the PROUNI (University for All Program) General Report for 2018 made available by UNESC(Universidade do Extremo Sul Catarinense).The research problem is to verify how PROUNI constitutes a program that allows access and permanence to self-declared black students in higher education at Unesc and whether the policy has contributed to guarantee racial equality. This study is divided into three stages: a) to study race relations in Brazil; b) to study Youth Law in Brazil and to know the Brazilian reality with regard to the access of this population in higher education based on the race and

\* Bacharel em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense. Integrante do Núcleo de Estudos em Gênero e Raça (NEGRA/UNESC). <http://lattes.cnpq.br/1055600835938201> Email: [fer.fabiano@unesc.net](mailto:fer.fabiano@unesc.net). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0856-6829>. E-mail: [fer.fabiano@unesc.net](mailto:fer.fabiano@unesc.net).

\*\* Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharel em direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Professora Permanente no Programa de Pós-Graduação em Direito da Unesc (Mestrado em Direito). <http://lattes.cnpq.br/9242692113745540> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7406-0020> E-mail: [felima.sc@gmail.com](mailto:felima.sc@gmail.com) e [fernandalima@unesc.net](mailto:fernandalima@unesc.net).

\*\*\* Possui graduação em Administração pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (1985), graduação em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina (1999) e graduação em Ciências Contábeis pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (1987). <http://lattes.cnpq.br/0226325887713192> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9863-3823>. E-mail: [evaldodelima@terra.com.br](mailto:evaldodelima@terra.com.br).

\*\*\*\* Graduanda em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Integrante do Núcleo de Estudos em Gênero e Raça (NEGRA/UNESC) e do Grupo de Pesquisa de Constitucionalismo Crítico Latino-Americano. <http://lattes.cnpq.br/7018350325299428> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3248-8632>. E-mail: [karol.matiasemydio@gmail.com](mailto:karol.matiasemydio@gmail.com).

---

generational oppression; c) analyze the data referring to scholarship students included in the General Report of UNESCO, according to racial, generational and residence. This research uses the inductive method, constitutes as bibliographic research, research technique, qualitative and quantitative, applies the monographic procedure, with analysis of Brazilian legislation.

Key-words: Affirmative actions; youth law; racial discrimination; University education; PROUNI.

## INTRODUÇÃO

### INTRODUÇÃO

Esta pesquisa está alinhada à luta antirracista e amparada pelo direito antidiscriminatório no que tange a população negra no Brasil. Infelizmente o racismo enquanto sistema de opressão segue sendo operacionalizado estruturalmente e institucionalmente, produzindo hierarquias raciais e negando acesso aos mais variados direitos da população negra brasileira. Um deles se procura compreender neste texto, o acesso à educação no ensino superior, afinal nos parece que segue sendo negligenciado à população negra.

Como conquista dos movimentos sociais negros, foram instituídas as políticas de ação afirmativa para o ingresso deste grupo no ensino superior das instituições públicas federais, através da Lei nº 12.711/2012<sup>1</sup>, nas instituições públicas estaduais e municipais (em nome da autonomia universitária) e também nas instituições privadas através das políticas e programas de bolsas de estudos. As políticas de ação afirmativa no ensino superior têm se constituído a partir da modalidade de políticas de cotas e servem como instrumento de promoção de igualdade material, oportunizando acesso e permanência a grupos que historicamente, em razão de discriminação, tem dificuldades ou simplesmente não tem acesso ao ensino superior.<sup>2</sup>

A Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 instituiu no Brasil o Programa Universidade para Todos (PROUNI) como política de ação afirmativa que garante o acesso ao ensino superior nas instituições comunitárias e privadas mediante bolsas de estudo. O art. 7º, inciso II da Lei o PROUNI também permite a reserva de vagas, ou seja, um

---

<sup>1</sup> Embora a Lei de cotas tenha sido instituída no País somente em 2012, desde 2001 algumas universidades brasileiras instituíram Programas de Ações Afirmativas na modalidade de cotas para assegurar o ingresso e a permanência de estudantes oriundos de escolas públicas, estudantes autodeclarados negros/as e estudantes indígenas.

<sup>2</sup> Nesta pesquisa utilizamos o conceito de ações afirmativas formulado por Kabengele Munanga e Nilma Lino Gomes, de acordo com os autores: "Ações afirmativas constituem-se em políticas de combate ao racismo e à discriminação racial mediante a promoção ativa da igualdade de oportunidades para todos, criando meios para que as pessoas pertencentes a grupos socialmente discriminados possam competir em mesmas condições na sociedade. Elas podem ser entendidas como um conjunto de políticas, ações e orientações públicas ou privadas, de caráter compulsório (obrigatório), facultativo (não obrigatório) ou voluntário que têm como objetivo corrigir as desigualdades historicamente impostas a determinados grupos sociais e/ou étnico/raciais com um histórico comprovado de discriminação e exclusão (MUNANGA; GOMES, 2016, p. 186).

percentual das bolsas para as pessoas autodeclaradas indígenas, negras e pessoas com deficiência.

Esta pesquisa analisa o Relatório Geral do PROUNI referente ao ano de 2018 disponibilizado pela UNESCO, universidade comunitária localizada em Criciúma, no extremo sul do estado de Santa Catarina. A escolha desta universidade se deu por dois motivos: a) porque ela é a maior instituição de ensino superior do extremo sul catarinense; b) como forma de colaborar com as políticas institucionais estabelecidas pela recém criada Secretaria de Diversidades e Ações Afirmativas, cuja missão é promover o reconhecimento da diversidade e articular a criação de políticas afirmativas para a construção de uma cultura de paz. Além disso, o trabalho está inserido na linha de pesquisa do Núcleo de Estudos em Gênero e Raça (NEGRA/UNESCO).

Como forma de delimitar a pesquisa, informamos que a preocupação da análise foi aproximar dois marcadores de opressão, o de raça e geracional, que analisados de forma interseccional, atingem sujeitos específicos – *jovens negros*. Logo, esta pesquisa está situada no campo de estudos do Direito de Juventude, que compreende a população jovem entre 15 e 29 anos.<sup>3</sup> O outro marcador é a raça<sup>4</sup>, categoria utilizada para compreendermos o que é racismo e como ele afeta a vida das pessoas negras.<sup>5</sup>

É por isso que a compreensão sobre o que é racismo se sustenta na definição do que se entende sobre o termo raça. Abordar o racismo estrutural que assola a sociedade brasileira, tem como principal contexto histórico a diáspora africana e a escravização dos corpos negros, realizado sob a mais perversa violência e desumanização. Não é possível cair no esquecimento o fato de que as pessoas negras foram escravizadas e desumanizadas no Brasil por mais de 388 anos.<sup>6</sup>

A discriminação racial sofrida pelas pessoas negras traz como consequência a desigualdade, exclusão do acesso à direitos fundamentais como a educação, que é o ponto central deste estudo, ou seja, a cor da pele obstaculiza direitos e oportunidades para que a população negra tenha uma vida digna.

Em razão disso se questiona: De que forma o PROUNI se constitui num programa que permite acesso e permanência aos estudantes jovens autodeclarados negros/as no ensino superior na Unesc e se a política tem contribuído para a garantia de igualdade racial?

---

<sup>3</sup> Este critério de idade foi estabelecido pela Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013 que instituiu o Estatuto de Juventude, dispondo sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm)

<sup>4</sup> De acordo com Almeida (2018, p. 19) “Raça não é um termo fixo, estático. Seu sentido está inevitavelmente atrelado às circunstâncias históricas em que é utilizado. Por trás da *raça* sempre há contigência, conflito, poder e decisão, de tal sorte que se trata de um conceito *relacional e histórico*. Assim, a história da raça ou das raças é a história da constituição política e econômica das sociedades contemporâneas.” (Grifos do autor)

<sup>5</sup> Compreender as relações raciais no País requer conhecer como o racismo e a própria ideia da raça se articula “[...] como instrumento de classificação e controle social e o desenvolvimento do capitalismo mundial (moderno, colonial, eurocêntrico), que se iniciou como parte constitutiva da constituição histórica da América.” (WALSH, 2009, p.14)

<sup>6</sup> Ver: (LIMA; BORGES, 2019)

O objetivo desta pesquisa é verificar se as políticas de ação afirmativa para os/as estudantes negros/as jovens, mediante o ingresso e permanência na UNESC via PROUNI têm se constituído numa política de garantia da igualdade racial na região de Criciúma. O trabalho está dividido em três etapas: a) estudar as relações raciais no Brasil ; b) estudar o Direito de Juventude no Brasil e conhecer a realidade brasileira dos jovens no que tange ao acesso desta população no ensino superior a partir do marcador de raça e geracional; c) analisar os dados referentes aos estudantes (jovens) bolsistas que constam no Relatório Geral da Unesc no ano de 2018, pelos critérios raciais, geracionais e de domicílio<sup>7</sup>.

Esta pesquisa utiliza o método indutivo, é qualitativa e quantitativa e apresenta procedimento monográfico, utilizando-se técnica de pesquisa documental, com análise da legislação brasileira, do Relatório Geral do PROUNI disponibilizado pela UNESC, bem como pesquisa bibliográfica, através de consulta à livros, artigos científicos, teses e dissertações relacionadas ao assunto abordado.

Para análise dos dados que compõe a pesquisa, tivemos acesso à lista de alunos ingressantes por meio das bolsas ofertadas pelo PROUNI vigente no primeiro semestre de 2018. O período inicial da coleta dos dados foi o ano de 2009 (em razão de termos ainda algumas bolsas vigentes deste período) e como período final o ano de 2018. Esta relação de alunos foi disposta numa planilha do Excel (fornecida desta forma pela universidade), onde constavam alguns marcadores sociais, tais como: data de nascimento, sexo, município, UF, seleção política por cota (se declara a opção para cotas para negros e indígenas, conforme o art. 7º da Lei do PROUNI), quantidade de semestres cursado apenas PROUNI, Curso de Graduação, Modalidade de bolsa (parcial ou integral).

O processo de coleta e análise dos dados estão descritos no item Análise dos Resultados onde há uma descrição das etapas da pesquisa e dos recortes realizados na planilha do Excel.

Esta pesquisa tem como marco teórico os estudos críticos sobre as relações raciais no Brasil a partir das concepções teóricas produzidas por vários autores e autoras negras e ativistas vinculados aos movimentos sociais negros do país. É uma pesquisa interdisciplinar, envolvendo abordagens convergentes das várias áreas da ciência, como o Direito, a Sociologia e a Educação. Dentre estes autores citamos: Kabengele Munanga (2003) e Nilma Lino Gomes (2017) que apresentam um panorama de como as relações raciais são construídas no Brasil, descortinando a ‘farsa da democracia racial’ criada sob as mais variadas teorias advindas do racismo científico importado pelo Brasil a partir do final do século XIX. Da mesma forma, a partir do Direito, autores como Silvio de Almeida (2018) e Fernanda da Silva Lima (2018) apresentam como o racismo se manifesta atualmente na sua forma estrutural e estruturante das relações mantendo, portanto, a população negra à margem da sociedade e compondo os piores indicadores sociais, entre eles o acesso e permanência ao ensino superior, foco deste trabalho.

---

<sup>7</sup> Usamos o critério de naturalidade, pois o relatório não apontava o local de residência dos estudantes, apenas o local de nascimento. Como a pesquisa ocorre no município de Criciúma, preferimos manter o descritor como naturalidade para fazer tal análise.

## Raça, racismo e ações afirmativas no Brasil

O tema central do trabalho é composto pela igualdade racial e ações afirmativas. Para pensar a igualdade racial que se pretende no Brasil, é preciso entender as desigualdades operadas a partir das hierarquias raciais produzidas pelo racismo. Como vimos, o racismo constitui-se em um sistema de opressão imposto sobre os corpos negros no Brasil, como resquício da diáspora africana e do processo de desumanização destes corpos, iniciados aqui a partir do século XVI. É importante registrar que, o racismo enquanto conceito não estático, foi apenas se reconfigurando ao longo dos séculos, passando por várias vertentes teóricas que insistem em manter uma estrutura de dominação contra os colonizados, contra a população negra, contra os condenados da terra, na expressão de Franz Fanon (2005).

Se a produção teórica sobre a raça a partir do século XVI significou a manutenção de uma estrutura social desigual mantida na relação colonizador *versus* colonizados, a ciência iluminista a partir do século XIX vai criar a raça enquanto categoria biológica (LIMA, BORGES, 2019). Em virtude dessas teorias raciais, a humanidade foi hierarquizada através da diferenciação de “raças” superiores/inferiores, civilizadas/incivilizadas, perfeitas/imperfeitas (degeneradas), e em razão disto, as raças consideradas inferiores foram subjugadas, tendo que conviver com o racismo implementado sobre elas e sendo forçadas a enfrentar os mais variados tipos de discriminações raciais.

Para Munanga (2003), os naturalistas dos séculos XVIII-XIX causaram um grande problema à humanidade ao hierarquizar as raças, combinando aspectos que entendiam ser de ordem biológica com qualidades psicológicas, morais, intelectuais e culturais, decretando que os elementos da raça “branca” são superiores aos da raça “negra” e “amarela”. “Aos negros, recai o status de grupo racial inferior. É importante compreender as novas bases epistemológicas em que se estruturam o racismo e o preconceito racial atual” (LIMA, BORGES, 2019, p. 50).

Como já dito em outra obra (LIMA, 2018), esse sistema de poder socioeconômico de exploração e exclusão em que se assenta o racismo, foi alimentado no Brasil ao longo dos anos, por diversas vertentes raciais ideológicas. Abre-se uma breve reflexão para mencionar pelo menos seis destas vertentes raciais que seguem moldando a nossa estrutura cognitiva sobre o que é e como é ser negro/a no Brasil, bem como os processos de violência e opressão sofridos em decorrência desta realidade. As seis vertentes criadas após o século XIX e como consequência do racismo científico são: 1) evolucionista<sup>8</sup>; 2)

---

<sup>8</sup> A teoria do evolucionismo tem como referência principal a obra *A origem das espécies*, de Darwin, a qual se baseava em conceitos relacionados à “competição”, à “seleção do mais forte”, à “evolução” e à “hereditariedade” (DARWIN, 1981). Para ele, os seres humanos evoluíram de primitivos a civilizados de acordo com as alterações e adaptações do ambiente em que viviam (biológico), ou, ainda, evoluíram de acordo com as condições socioculturais de determinado grupo (SCHWARCZ, 1993).

eugenia<sup>9</sup>; 3) branqueamento – pelo fator migração<sup>10</sup>; 4) mestiçagem<sup>11</sup>; 5) tese da democracia racial; e, 6) branqueamento por assimilação cultural<sup>12</sup>.

De acordo com Lima (2015), o “mito” da democracia racial está ancorado na ideia de que não há preconceitos entre as “raças” que compõem a população brasileira, vivendo em harmonia, com mesmos direitos e oportunidades. Este mito só serviu para mascarar as desigualdades existentes entre estas “raças”. “O racismo à brasileira, escondido sobre o manto da democracia racial continuou a relegar os negros brasileiros a uma vida de pobreza e miséria, quando não encarcerados” (SANTOS; PAULA, 2019, p. 167).

Ao contrário do que se prega, o Brasil é um país estruturado em um racismo dissimulado, disfarçado, onde certas atitudes e práticas racistas são consideradas “naturais”. Daí a importância de desnaturalizarmos as desigualdades ancoradas nas noções de raça. Basta se atentar aos indicadores sociais do país para comprovarmos as assimetrias provocadas pelo racismo, que insistem em manter a população negra à margem da sociedade, como refém de um sistema de discriminação racial ainda velado, disfarçado, só evidente para quem quer ou tem coragem de ver!

Conforme Munanga (2003), mesmo entrando no terceiro milênio, os resquícios do racismo elaborado nos séculos passados continuam a fazer vítimas nas sociedades contemporâneas, pois as práticas não recuaram, muito pelo contrário, criou-se um racismo fundado nas diferenças culturais e identitárias. Tais fragmentos deixaram marcas indeléveis na população negra que até hoje sofre discriminação, porquanto não possuem as mesmas oportunidades da população branca, apesar da falácia de que todos são iguais.

As desigualdades existentes no Brasil, os preconceitos, discriminações raciais e a falta de políticas públicas inclusivas, mantém o povo negro na luta constante pelos seus direitos. Munanga e Gomes (2016, p. 185), afirmam que o combate ao racismo, a discriminação racial e os seus efeitos podem ocorrer de duas maneiras: “a primeira é a Legislação Penal, ou seja, a criação de leis que punam os atos discriminatórios e a segunda é por meio da promoção de igualdades de oportunidades ou ações afirmativas.”

---

<sup>9</sup> A vertente da eugenia foi baseada na obra de Francis Galton de 1869. Essa teoria condenava excessivamente a mestiçagem, ou seja, o cruzamento de várias “raças” humanas, pois o intuito era manter uma concepção de “raça pura”, para que não houvesse decomposição ou modificação da espécie.

<sup>10</sup> Branqueamento (pelo fator migração), contrapunha-se à concepção eugenista, com a justificativa de que a mistura de raças poderia contribuir para branquear a população. Logo, constatou-se que havia a necessidade de embranquecimento da população brasileira como sinônimo de modernidade e civilização. Acreditava-se que a raça branca, por ser superior, preponderava sobre as demais – como a negra e a indígena –; portanto, o problema racial seria resolvido com o tempo, com a provável extinção da raça negra (AZEVEDO, 2007).

<sup>11</sup> A mestiçagem em seguida se desdobrou na próxima, a da democracia racial, pois Freyre (2000) destacou as características da sociedade patriarcal e relacionou a mestiçagem racial à ideia de convivência harmoniosa entre as diferentes raças que compunham a sociedade brasileira. Para Freyre, a identidade nacional era formada por três raças principais: do negro, do índio e do europeu. Havia forte apelo para aceitação da mestiçagem no país (SCHWARCZ, 1993).

<sup>12</sup> A concepção de branqueamento por assimilação cultural. Esse processo de assimilação envolve a aceitação de uma sociedade padronizada e uniformizada ou homogênea; nesse processo, a raça negra não poderia mais ser aquela portadora de cultura. De acordo com o autor, “as portas do mundo dos brancos não são intransponíveis. Para atravessá-las, porém, os negros e os mulatos passam por um abasileiramento que é, inapelavelmente, um processo sistemático de branqueamento” (FERNANDES, 2007, p. 35).

As ações afirmativas são os meios pelos quais se pode corrigir as injustiças praticadas contra determinado grupo de pessoas marginalizadas, postas à margem do sistema dominante ou ainda manter um conjunto de oportunidades para assegurar o direito à igualdade material.<sup>13</sup> Ou seja, o principal objetivo da política de ação afirmativa, no caso das questões raciais, é corrigir as desigualdades raciais provocadas pelo racismo e garantir o efetivo exercício do direito à cidadania, através do investimento em discriminações positivas.

### **O direito de juventude: os jovens negros e a educação superior no Brasil**

No Brasil a faixa etária abarcada pela juventude está entre 15 e 29 anos. De acordo com o Censo IBGE de 2010, ela é composta por mais de 51 milhões de pessoas, as quais foram esquecidas por muito tempo pelas ações governamentais, órgãos públicos e pela legislação (IBGE, 2011). No entanto, a juventude vem lutando desde sempre pelo acesso aos seus direitos mais básicos, como saúde, educação, trabalho e cultura, intensificando nas duas últimas décadas por demandas específicas.

Como resultado das discussões nacionais em 2005, foi instituído o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem por meio da lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; sendo também criados o Conselho Nacional da Juventude - CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude. O início oficial de ações governamentais em prol da juventude foi a implementação da Política Nacional de Juventude (PNJ), que segundo a própria Secretaria trouxe, em quase uma década, avanços importantes, como o aumento do número de jovens no ensino superior, a retirada de milhões deles das condições de miséria e pobreza e a criação de mecanismos de participação social, a exemplo dos Conselhos e Conferências Nacionais realizadas em todo o País. (BRASIL, 2018)

Para dar suporte aos projetos em favor da juventude também foi criada a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), com objetivo de promover pesquisas e diagnósticos sobre a juventude brasileira; elaborar, consolidar e executar as Políticas Nacionais de Juventude e, promover programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados voltados aos jovens (BRASIL, 2014).

No ano de 2010, pela reivindicação dos movimentos sociais de juventude, que clamavam por melhorias na condição de vida dos jovens brasileiros, foi alterado o art. 227 da Constituição Federal, regulamentado posteriormente pela Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013 que instituiu o Estatuto de Juventude, dispondo sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE.

Ainda que tenhamos conquistado avanços normativos significativos no âmbito dos direitos dos/as jovens, os indicadores sociais seguem informando que esta população permanece desassistida no campo das políticas públicas, principalmente no acesso a

---

<sup>13</sup> Aqui trabalhamos com o conceito de igualdade material como antítese ao direito de igualdade formal. Logo, as nações que historicamente se pegaram ao conceito de igualdade formal são aquelas com os mais gritantes índices de injustiça social, eis que, em última análise, fundamentar toda e qualquer política governamental de combate à desigualdade social na garantia de que todos terão acesso aos mesmos "instrumentos" de combate corresponde, na prática, a assegurar a perpetuação da desigualdade.

educação, afinal “o reconhecimento legal desse direito não foi suficiente para que fosse garantido de forma efetiva, tanto que condições desiguais no acesso a serviços educacionais continuam sendo realidade no Brasil” (FREITAS, 2019, p. 266).

A educação superior é uma das estratégias importantes para garantir o acesso dos jovens negros a outros direitos básicos. O acesso ao ensino superior pode implicar não só na interrupção de ciclos intergeracionais de pobreza, como contribui para que jovens negros/as egressos do ensino superior ampliem as possibilidades de ingresso no mercado de trabalho formal, aumentem sua renda e qualidade de vida.

Somando-se aos reflexos negativos pelo abandono da juventude por décadas estão as desigualdades raciais e, formas sutis ou não de discriminação racial, que são sentidas no ambiente escolar pelos jovens negros/as (pretos/pardos) e indígenas. A maioria deles abandona os estudos sem ao menos completarem o segundo grau pois, tem que trabalhar para ajudar na manutenção da família; poucos desse grupo que conseguem acessar uma formação de nível superior, e, quando conseguem, são em universidades privadas, pois as universidades públicas detém limitação de vagas, além da concorrência desigual com os jovens brancos de boa situação econômica e com melhor preparação educacional ao longo da vida (UNICEF, 2012).

Para Silva (2016, p. 24), as desigualdades na educação são históricas e perduram na atualidade, mesmo que de forma sutil:

Historicamente se negou ao pobre e ao negro o direito à educação formal. Hoje esta negação se faz ao oferecer uma escola que não garante ou cria condições para o acesso efetivo a uma educação de qualidade ou quando se limitam as condições de exercício deste direito, o que tem profundas implicações sobre o acesso ao mundo do trabalho posteriormente. Assim, uma inclusão de fato deve ser um processo democrático integral envolvendo a superação das condições sociais, políticas, econômicas e culturais que produzem a exclusão.

Historicamente, grande parte da sociedade foi alijada de um ensino público, gratuito e de qualidade pela educação brasileira, e engrossando as estatísticas de evasão escolar está a população negra (CARRIL, 2017). O problema da evasão escolar tanto no ensino fundamental e médio, como no superior não é somente pela necessidade de inserção no mercado de trabalho de forma precoce, outros fatores também influenciam, tais como professores desmotivados, violências e grades curriculares que apresentam um conteúdo eurocêntrico, sendo ministrado considerando todos os alunos ideologicamente iguais sem levar em consideração a necessidade de uma prática pedagógica intercultural.

Grande parcela da população brasileira ainda está longe do acesso ao Ensino Superior no Brasil, isso porque as universidades têm seus espaços ocupados por elites detentoras de capital econômico, social e cultural. Apesar do desmonte perpetrado pelo governo desde 2016, ainda temos algumas políticas educacionais que oportunizam ingresso no ensino superior – via ENEM, histórico escolar e acesso a programas e bolsas de estudos, como o PROUNI. Mesmo assim, cerca de 48% dos jovens de 18 a 24 anos não possui o requisito principal para ingressar no ensino superior, que é a conclusão do ensino médio. (IBGE, 2015)

Atualmente as políticas de ações afirmativas na modalidade de cotas sociais, raciais

e para indígenas permitem o ingresso de grupos vulneráveis, como os/as jovens negros/as, tendo acesso ao ensino superior público de qualidade e premindo-se a partir de políticas educacionais específicas, como o PROUNI, o ingresso em instituições comunitárias e privadas mediante a concessão de bolsas de estudos.

O PROUNI – Programa Universidade para Todos – representa uma política importante para a democratização do ensino superior, pois os alunos podem ingressar no programa de acordo com as notas obtidas pelo ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), e garantir uma bolsa integral caso tenha renda per capita familiar menor que um salário mínimo e meio ou, bolsa parcial caso tenha renda per capita familiar de até três salários mínimos, além de existir um percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas de ações afirmativas de pessoas com deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros (UNESC, 2019).

O programa prevê a concessão de bolsas de estudos integrais (100%) e parciais (de 50% e 25%) porém, uma de nossas hipóteses neste trabalho é a de que os/as estudantes negros/as continuam invisíveis nas universidades privadas ou comunitárias brasileiras, mesmo após a edição do PROUNI, como veremos a partir dos dados apresentados pela pesquisa realizada na Unesc.

As desigualdades raciais deixam marcas profundas na sociedade brasileira, que se reproduzem ao longo do tempo não somente na educação, mas em vários campos da vida social, em razão disso, os/as negros/as são os mais pobres, os/as menos escolarizados/as, os/as que padecem com o racismo estrutural, os/as que ocupam funções mais inferiorizadas de trabalho e os/as mais vitimados/as pelas violências (MATIJASCIC; SILVA, 2016).

### **Resultados da análise do relatório geral do prouni na unesc**

O município de Criciúma se situa na região sul do Brasil, sul do Estado de Santa Catarina, e onde tem sede a Universidade em estudo (Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC), primordial no desenvolvimento de toda a região, não só proporcionando conhecimento e formação educacional para os cidadãos, mas atuando em todos os campos, seja na educação, política ou economia, tornando-se uma instituição conhecida no âmbito regional, nacional e internacional (UNESC, 2019).

Em Criciúma, as pessoas que se declararam da cor ou raça branca representam 86,4%, do total da população do município (166.201), de acordo com o referido Censo; as pessoas que se declararam pertencentes à cor ou raça preta somam 6% e as que se declararam da cor parda atingem 7,2%. Assim, a soma das pessoas negras (preta/parda) do município de Criciúma, conforme classificação do IBGE, atinge somente 13,2% de toda a população, ou seja, 25.503 pessoas, frisando-se que as estimativas da população criciumense para 2018, era de 213.023 pessoas (IBGE, 2019) e as pessoas negras em 30.000.

A população negra em todo o Brasil sofre discriminação, porém sempre lutaram em busca de melhoria para seu povo e, em Criciúma não é diferente. Já alcançaram algumas conquistas na legislação municipal, porém não basta estar legislado, deve-se

colocar em prática para benefício da população negra, que continua invisível nos mais variados setores, sejam estes públicos ou privados. Entre as referidas conquistas, tem-se a criação da Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial (COPIRC); o Programa Municipal de Educação para Diversidade Étnica Racial; assinatura do termo de adesão do município ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR) e a criação do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Criciúma (COMPIRC).

No campo da educação o município deixou a desejar para os/as estudantes negros/as, isso porque o Plano Municipal de Educação de Criciúma 2015-2024 não traçou metas específicas para implementação de políticas públicas inclusivas e de promoção da igualdade racial. A ausência de uma política específica para as questões étnico-raciais é sentida na Educação Infantil e também na Educação Fundamental, tanto as metas, quanto as estratégias do Plano Municipal de Educação de Criciúma 2015-2024 nada mencionam, especificamente, em relação à população negra (CRICIÚMA, 2019).

Em outra pesquisa, realizamos a análise dos indicadores sociais da educação desde o ensino infantil até o ensino médio. Constatou-se que, mesmo diante de uma boa estrutura escolar, o município possui um índice alto de evasão no âmbito do ensino médio e de adolescentes e jovens que migram para a modalidade de educação de jovens e adultos, e que outros sequer completaram o ensino médio, não tendo portanto, condições objetivas de ingressar no ensino superior.<sup>14</sup>

Neste artigo, nossa análise está voltada ao acesso de jovens negros/as no ensino superior mediante a política de reserva de vagas do PROUNI, e como já mencionamos, optamos por realizar a pesquisa na UNESCO que nos concedeu acesso ao documento oficial da instituição que regulamenta internamente o serviço.

A fonte primária da pesquisa documental se baseou na legislação brasileira e a secundária consistiu em análises do Relatório Geral disponibilizado pela Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESCO, com a inclusão dos alunos bolsistas selecionados até o ano de 2018. O relatório é alimentado a cada semestre com os novos estudantes que foram selecionados e estão matriculados em algum curso da UNESCO, ou seja, o relatório é um quadro geral onde aparecem os alunos que estão no Programa desde a sua inclusão e permanecem nele até a conclusão do curso.

Existem vários dados sobre os/as alunos/as, porém foram utilizados alguns marcadores necessários, quais sejam, data de nascimento (idade), sexo, naturalidade, seleção por cotas (autodeclarado ou não por cotas raciais), quantidade de semestres cursados pelo PROUNI, ano de inclusão no programa, nome do curso, turno, tipo de bolsa (integral/parcial) e situação do bolsista (utilização/suspensão).

Este trabalho tem como período inicial o ano de 2009 (em razão de termos ainda algumas bolsas vigentes deste período) e como período final o ano de 2018, onde de acordo com relatório emitido pela UNESCO, constavam até aquela data 1.347<sup>15</sup> bolsistas

---

<sup>14</sup> Os dados completos da pesquisa que incluem análise do Plano Municipal de Educação desde o ensino infantil estão disponíveis em (LIMA; BORGES, 2019)

<sup>15</sup> Tivemos acesso ao documento no final do ano de 2018 e nele constam todas as bolsas vigentes, independente da data de ingresso do discente no relatório/curso de ingresso. O relatório do ProUni é feito em planilha do Excel com muitas células em linhas e colunas, de modo que para se chegar ao(s) dado(s) e informação(ões) que se quer extrair, foi necessário realizar a filtragem daquela célula que contém a

PROUNI e, apenas 99 deles sendo bolsistas cotistas, oriundos de vários municípios, principalmente do sul do Estado de Santa Catarina.

A análise dos números de estudantes bolsistas cotistas foi direcionada exclusivamente para aqueles oriundos do município de Criciúma, por ser a sede da Universidade, por ser o município mais populoso da região e receber o maior número de bolsas Prouni semestral do Governo Federal da região. Com estes descritores – *geracional* (entre 15 e 29 anos), adesão por reserva de vagas pela *autodeclaração (como preto ou pardo)*, *domicílio* (no município de Criciúma), o relatório encontrou apenas 34 estudantes bolsistas cotistas jovens e negros/as residentes no município de Criciúma/SC.

Por meio do Relatório Geral dos bolsistas PROUNI-UNESC pode-se detalhar a quantidade de bolsistas inclusos por semestre e ano, quantidade de semestres cursados com o PROUNI, qual o ano de sua inclusão no programa e duração da bolsa. A maioria dos bolsistas foram incluídos nos últimos quatro anos, ou seja, a partir de 2014, porém existem bolsas mais antigas que iniciaram no ano de 2009 e ainda estão vigentes. O ano de maior número de inclusão no programa foi 2016.

Também se verifica que a concentração de bolsistas cotistas de Criciúma se dá a partir de 2015, ou seja, possuem pouco tempo da concessão da bolsa. Em relação aos bolsistas cotistas no município de Criciúma, apresentam-se os seguintes números:

**Tabela 01** – Ano de Inclusão no programa, número de bolsistas e semestres

Ano inclusão	1º Semestre	Quantidade de sem. cursados ProUni	2º Semestre	Quantidade de sem. cursados ProUni	Total
2018	2	01	1	0	3
2017	2	03	4	02	6
2016	7	05	8	04	15
2015	5	07	1	06	6
2014	2	09	0	0	2
2013	0	0	1	10	1
2012	0	0	1	12	1
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>		<b>16</b>		<b>34</b>

Fonte: Elaborada pelos autores (2019).

Outro marcador importante é sobre a situação da bolsa, pois o aluno pode estar incluso no programa, com utilização da bolsa ou pode estar suspensa. De acordo com o Manual do Bolsista (PROUNI, 2015), há várias hipóteses de suspensão da bolsa, porém o relatório apresenta somente a informação de trancamento ou não de matrícula.

Para melhor visualização dos números de bolsas em utilização ou suspensa com base no Relatório Geral 2018 bolsistas ProUni, se apresenta a tabela a seguir.

**Tabela 02** – Situação bolsas

informação necessária, isolando-a das demais constantes na planilha. Este foi o processo utilizado para compreender e interpretar os números da planilha. O relatório foi fornecido pela Coordenadoria dos Estudantes (CPAE).

Situação bolsa	Bolsista Prouni	Cotista Prouni	Cotista Criciúma
Em utilização	1.152	87	28
Suspensa	195	12	4
<b>TOTAL</b>	<b>1.347</b>	<b>99</b>	<b>34</b>

Fonte: Elaborada pelos autores (2019).

Os bolsistas PROUNI da UNESC de acordo com Relatório Geral 2018 estão distribuídos em quase todos os cursos ofertados pela Universidade, o que não é diferente com os cotistas do PROUNI. Porém, os 34 cotistas PROUNI do município de Criciúma estão canalizados nos cursos “considerados de menor prestígio social” e, como prova disso, cita-se o exemplo do curso de medicina ofertado pela UNESC, em que não há cotista proveniente de Criciúma, mas apenas de outros municípios, somando-se 10 alunos cotistas cursando Medicina na UNESC.

Apesar de o foco do presente trabalho ser os números referentes aos bolsistas cotistas provenientes do município de Criciúma, o Relatório Geral apresenta informações importantes sobre os alunos que se autodeclararam negros, até com o intuito de demonstrar que estes estão pulverizados nos mais diversos cursos, vale destacar os referidos dados sobre os 99 bolsistas cotistas PROUNI de 2018, com seus respectivos cursos, conforme tabela abaixo.

**Tabela 03 – Distribuição cotistas ProUni por curso**

NOME DO CURSO	Nº ALUNOS
Administração	7
Arquitetura e Urbanismo	4
Biomedicina	3
Ciências Biológicas	1
Ciências da Computação	3
Ciências Contábeis	7
Design Moda	1
<b>Direito</b>	<b>18</b>
Educação Física	3
Enfermagem	4
Engenharia Civil	8
Engenharia Mecânica	2
Engenharia Química	3
Engenharia de Produção	2
Farmácia	3
Fisioterapia	3
<b>Medicina</b>	<b>10</b>
Nutrição	5
Odontologia	5
Pedagogia	3
Psicologia	3
Teatro	1
<b>TOTAL</b>	<b>99</b>

Fonte: Elaborada pelos autores (2019).

Percebe-se, portanto, que a maior parte dos cotistas está distribuída entre os cursos considerados de maior prestígio profissional, tendo a maior concentração no curso de Direito, com 18 bolsistas cotistas, seguido dos cursos de Medicina e de Engenharia Civil, com 10 e 8 bolsistas cotistas, respectivamente.

Em relação aos bolsistas cotistas provenientes de Criciúma, a distribuição é bem eclética, tendo maior concentração igualmente no curso de Direito, com 6 bolsistas cotistas, seguido do curso de Engenharia Civil, com 4 bolsistas cotistas, como se vê a seguir.

**Tabela 04** – Distribuição cotistas Criciúma por curso

<b>NOME DO CURSO</b>	<b>Nº ALUNOS</b>
Administração	2
Ciências Contábeis	3
Computação	2
<b>Direito</b>	<b>6</b>
Educação Física	1
Enfermagem	2
<b>Engenharia Civil</b>	<b>4</b>
Engenharia de Produção	2
Engenharia Química	2
Farmácia	1
Fisioterapia	1
Nutrição	2
Odontologia	1
Pedagogia	2
Teatro	1
Urbanismo	2
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Entre os alunos que se autodeclararam negros que constam do relatório geral de 2018 da UNESCO, o curso com maior incidência é o Direito (18 no geral e 6 no município de Criciúma) porém, estes números não representam quase nada dentro do curso, isso porque em 2018, o Curso de Direito tinha por volta de 1.500 alunos matriculados, e os alunos negros representam somente 1,2% desse universo.

O presente trabalho envolve a educação da juventude, cuja faixa etária é dos 15 aos 29 anos, e de acordo com o relatório, os bolsistas cotistas do município de Criciúma na sua maioria estão dentro desta faixa.

Conforme dados estatísticos, a mulher é maioria na população brasileira; tem mais anos de estudos que o homem; no Ensino Superior são as maiores frequentadoras e, nos bolsistas do PROUNI da UNESCO conforme relatório geral de 2018 não é diferente. Dos 1.347 beneficiados pelo programa PROUNI, 813 são mulheres, representando 60,4%, e 534 são homens, o que representa 39,6%. Seguindo essa lógica, dos 34 bolsistas cotistas de Criciúma, as mulheres também são maioria, tendo em vista que 22 são mulheres, equivalente a 64,7% e 12 são homens, correspondente a 35,3%.

Uma das características do acadêmico da UNESC é ser estudante trabalhador, ou seja, trabalha de dia e estuda a noite, mesmo sendo beneficiário de alguma forma nas suas mensalidades, até porque a sua permanência na universidade depende quase que exclusivamente dele próprio, razão de a maioria dos cursos da UNESC serem ofertados à noite.

Os bolsistas do PROUNI-UNESC não fogem à regra e dos 1.347 beneficiados em 2018 constantes do relatório, 920 deles estão nos cursos noturno, o que representa 68,3%; 249 frequentam cursos matutino, representando 18,5%; 126 estão nos cursos vespertino, correspondente a 9,4% e 52 alunos frequentam o curso de medicina que é turno integral, representando 3,8%.

Como não há bolsista cotista de Criciúma cursando medicina, os 34 bolsistas estão distribuídos nos turnos matutino (3 bolsistas), vespertino (3 bolsistas) e noturno (28 bolsistas), o que demonstra prevalecer a característica do estudante trabalhador.

Quanto aos alunos cotistas do PROUNI do município de Criciúma, o relatório apresentou 34 beneficiários, ou seja, os cotistas representam 2,52% do total dos beneficiados do programa em 2018 que era de 1.347 bolsistas. Do total dos alunos cotistas em 2018, tínhamos apenas 99, representando 34,34% do total de bolsistas. Considerando o total de alunos matriculados e frequentando a universidade, que há uma estimativa de 13.000 discentes, os bolsistas cotistas de Criciúma representam 0,26%. Já sobre a população estimada de 2018 que era de 213.023 habitantes e sobre a estimativa da população negra em 2018, que era de 30.000 mil habitantes, os alunos jovens negros cotistas representam 0,11%.

Estes números, juntamente com o Relatório Geral ProUni de 2018, demonstram e ratificam a invisibilidade dos/as negros/as brasileiros/as nas instituições de Ensino Superior que ingressam pelo programa do PROUNI. A percepção de acadêmicos/as negros/as na Unesc é visibilizada pelos alunos estrangeiros que vem da Angola para estudar na universidade mediante convênio, havendo poucos alunos/as negros/as brasileiros/as e menos ainda especificamente de Criciúma, apesar dos esforços e ações promovidas pela instituição nos últimos anos.

É possível constatar, portanto, que as ações que a UNESC está desenvolvendo demonstram a preocupação com políticas educacionais voltadas à diversidade étnico-racial, o que é um avanço nesta última década, mas não o suficiente, devendo haver novas ações para diminuir as desigualdades sociais existentes, vivenciadas no Brasil e no ambiente acadêmico da universidade. Apesar de já se estar discutindo abertamente com a comunidade universitária, com a promoção de eventos para debates sobre os problemas raciais, a criação da Secretaria de Diversidades e Políticas de Ações Afirmativas com a responsabilidade de ações em prol estudantes negros no campus e da população negra de modo geral, a reativação do NEAB - Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros, Indígenas e Minorias, bem como a inclusão de disciplinas nas grades curriculares dos cursos de graduação e dos cursos de pós-graduação *lato e stricto sensu*, é preciso pontuar a necessidade ampliar ainda mais estas ações em prol da igualdade racial e diversidade no *campus*.

Outro passo importante e convergente da UNESCO com a finalidade de diminuir as desigualdades sociais e raciais e, portanto, estimular o diálogo, foi a sua adesão em 26 de setembro de 2017 ao Pacto Nacional Universitário pela Promoção do Respeito à Diversidade, da Cultura de Paz e dos Direitos Humanos (PNUDH), que é um acordo celebrado entre o Ministério da Educação e o Ministério da Justiça e Cidadania com as Instituições de Ensino Superior que objetiva implementar a Educação em Direitos Humanos e, na mesma data já nomeou comissão que ficou responsável pela elaboração de um Plano de Ações para a universidade nos seguintes eixos: Ensino, Pesquisa, Extensão, Gestão e Convivência Universitária e Comunitária.

Sem dúvida, este levantamento de dados foi pensado como forma de sistematizar em números a realidade dos estudantes negros cotistas que ingressam na Unesc por meio de bolsas do PROUNI a fim de ampliar os esforços e traçar um olhar para uma realidade que merece atenção. Esta é uma crítica construtiva para que se possam ampliar as estratégias de ingresso de estudantes negros cotistas no ensino superior e pensar de forma é possível fortalecer as ações da universidade com a comunidade de forma geral, principalmente na ampliação de um diálogo mais aproximado com os vários movimentos sociais negros e coletivos negros que existem no município de Criciúma. É sem dúvida um esforço e uma luta coletiva!

### **Considerações finais**

Este artigo evidenciou, a partir do referencial bibliográfico o quanto o racismo enquanto estrutura de opressão segue moldando as nossas estruturas cognitivas e permanecem mantendo a população branca numa condição de privilégios baseada na cor da pele e o quanto para a população negra esta estrutura representa desigualdades, desvantagens, marginalização e opressão.

A pesquisa deu destaque a um dos direitos sociais mais básicos que é o acesso à educação e procurou conhecer como o acesso e permanência no ensino superior para a população negra é ainda obstaculizada por vários fatores. Embora desde os anos 2001 tenhamos assistido o nascer de uma série de políticas de ação afirmativa que permitem o acesso – por meio da discriminação positiva e da política de cotas – da população negra ao ensino superior nas instituições públicas, e que a partir de 2005 com a possibilidade de ampliação de vagas de acesso ao ensino superior privado por meio do PROUNI, percebemos que ainda há muito por fazer.

Defendemos as políticas de ações afirmativas na modalidade de cotas no ensino superior da mesma forma que defendemos a necessidade de maiores investimentos na educação fundamental e no ensino médio, pois percebemos, a partir da análise de indicadores sociais, que muitos jovens negros não tem a possibilidade de ingressar no ensino superior, porque não possuem o requisito básico que é a conclusão do ensino médio. Logo, investimento no ensino superior não invalida o discurso da necessidade de investimentos na educação básica e vice-versa.

O principal resultado da pesquisa com este levantamento estatístico foi comprovar aquilo que já sentíamos percorrendo o *campus* da Unesc, que é a inexpressividade de

alunos negros proporcional ao número de habitantes negros de Criciúma e região. São menos de 1%! E isso é muito grave.

Pela pesquisa nota-se que existe oferta de bolsas para o ensino superior em Criciúma para os jovens negros, contudo, pelos resultados obtidos, constatou-se que a quantidade de bolsistas autodeclarados negros é inexpressiva, o que apresenta haver um problema, que pode ser falta dessa informação nas periferias onde mora a maioria da população negra de Criciúma até porque não são preenchidas todas as vagas disponíveis, a falta de uma maior publicidade do programa no campus e para além do campus, onde se encontra o público alvo, principalmente nas escolas de ensino médio, com divulgação/orientação do PROUNI e demais programas de bolsas adotados pela UNESCO.

Diante da invisibilidade dos estudantes negros no *campus* da universidade evidenciada no presente trabalho, para que haja uma mudança dessa situação e garantir igualdade racial no acesso à UNESCO e, em Criciúma para os jovens negros, acredita-se que a instituição possa implementar algumas ações, além daquelas que já desenvolve, como por exemplo, maior publicidade sobre o PROUNI, tanto dentro do campus, como no portal eletrônico e através de outros meios de comunicação e outdoors; divulgação do programa nas escolas do município, principalmente no ensino médio, já que anualmente concluem o ensino médio aproximadamente 600 alunos; como o processo se dá muito rápido, que este seja divulgado não somente por edital, mas por outros meios que facilitem a obtenção de informações pelos interessados; além da convocação dos interessados por vagas.

Com certeza, este é um esforço conjunto e no qual estes pesquisadores se comprometem a auxiliar a instituição neste processo. A luta antirracista e a garantia de espaços de promoção da igualdade da racial deve ser um compromisso de todos, todas e todos!

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. *O que é racismo estrutural?* Belo Horizonte: Letramento: Justificando, 2018. Coleção Feminismos Plurais.

AZEVEDO, D. A. *Justiça e as cores: a adequação constitucional das políticas públicas afirmativas voltadas para negros e indígenas no ensino superior a partir da teoria discursiva do direito.* Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília: Brasília, 2007.

BRASIL. *Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.* Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm) Acesso em: 04 abr. 2018.

BRASIL. *Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005.* Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111129.htm) Acesso em: 04 abr. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Governo. *Índice de vulnerabilidade juvenil à violência 2017: desigualdade racial, municípios com mais de 100 mil habitantes*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017.

CARRIL, Lourdes de Fátima Bezerra. Os desafios da educação quilombola no Brasil: o território como contexto e texto. *Revista Brasileira de Educação*, Sorocaba/SP, v. 22, n. 69, p. 539-564, Abr.-jun. 2017.

CRICIÚMA. *Lei Complementar nº 69, de 12 de setembro de 2009*. Cria a Coordenadoria da Promoção Igualdade Racial do Município de Criciúma - COPIRC, e o programa municipal de educação para diversidade étnica racial, no município de Criciúma e dá outras providências. Criciúma, SC: Prefeitura Municipal, 2009. Disponível em: <https://goo.gl/TkocaQ>. Acesso em: 10 jan. 2019.

CRICIÚMA. *Lei Nº 6514, de 1º de dezembro de 2014*. Aprova o plano municipal de educação de criciúma e dá outras providências. Criciúma, SC: Prefeitura Municipal, 2009.

CRICIÚMA. *Lei Ordinária Nº 6494/2014. Institui o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Criciúma, e dá outras disposições*. Criciúma, SC: Prefeitura Municipal, 2014. Disponível em: <http://www.camaracriciuma.sc.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-6494-2014-22543>. Acesso em: 10 jan. 2019c.

DARWIN, Charles. *A origem das espécies*. Tradução de Eduardo Fonseca. São Paulo: Hemus, 1981.

EDUCA mais Brasil. Portal Eletrônico. *Enem 2019 - Saiba tudo*. 2019. Disponível em: <https://www.educamaisbrasil.com.br/enem>. Acesso em: 10 jan. 2019.

FANON, Frantz. *Os condenados da terra*. Tradução de Enilce Albergaria Rocha e Lucy Magalhães. Juiz de Fora (MG): Editora da UFJF, 2005.

FERNANDES, Florestan. *O negro no mundo dos brancos*. Apresentação de Lilia Moritz Schwarcz. 2. ed. rev. São Paulo: Global, 2007.

FREITAS, Raquel Coelho de. Direito fundamental à educação para adolescentes em situação de rua: entre a autonomia e a igualdade de prestação. *Revista NOMOS*, Ceará, v. 39, n.1, p. 265-283, jan-jun, 2019.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. São Paulo: Global, 2000.

GOMES, Nilma Lino. *O movimento negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios*. 2011. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd\\_2010\\_caracteristicas\\_populacao\\_domicilios.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf). Acesso em: 10 out. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *IBGE Cidades: Criciúma*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/criciuma/panorama>. Acesso em: 10 jan. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2004-2014*. Rio de Janeiro: PNAD, 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: PNAD, 2017.

LIMA, Evaldo Lourenço de. *O direito à educação superior da juventude negra: um estudo do Programa Universidade Para Todos (PROUNI) da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC*. 2019. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2019.

LIMA, Fernanda da Silva. *Os direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes negros à luz da proteção integral: limites e perspectivas das políticas públicas para a garantia de igualdade racial no Brasil*. 2015. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2015.

LIMA, Fernanda da Silva. *Racismo e antirracismo no Brasil: temas emergentes no cenário sócio jurídico*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018.

LIMA, Fernanda da Silva; BORGES, Gustavo; Publicidade e racismo reverso? O que uma campanha publicitária tem a revelar sobre o racismo no Brasil. *Revista Direito do Consumidor*. São Paulo, v. 123, n. 28, p. 37-79, maio-jun, 2019.

MATIJASCIC, Milko; SILVA, Tatiana Dias. Jovens negros: panorama da situação social no Brasil segundo indicadores selecionados entre 1992 e 2012. In: SILVA, Enid Rocha Andrade da; BOTELHO, Rosana Ulhôa (Orgs.). *Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016.

MORAES, Renildo Lúcio de. *Juventude e educação em direitos humanos: uma relação presente no currículo do Projovem Urbano de João Pessoa*. 2014. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas, João Pessoa-PB, 2014.

MUNANGA, Kabengele. *Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia*. 2003. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2014/04/Uma-abordagem-conceitual-das-nocoes-de-raca-racismo-dentidade-e-etnia.pdf>. Acesso em: 07 out. 2018.

MUNANGA, Kabengele; GOMES, Nilma Lino. *O negro no Brasil de hoje*. 2 ed. São Paulo: Global, 2016.

PROUNI. Programa Universidade para Todos. *Manual do Bolsista*. 2015. Disponível em: [http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/manual\\_bolsista\\_prouni.pdf](http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/manual_bolsista_prouni.pdf). Acesso em: 10 jan. 2019.

PROUNI. Programa Universidade para Todos. *Quadros Informativos: Bolsas ofertadas por Unidade da Federação*. 2019. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9-quadros-informativos>. Acesso em: 10 jan. 2019.

SANTOS, André Filipe Pereira Rei dos; PAULA, Quenya Correa de. O Racismo e a questão racial nas interpretações do Brasil. *Revista NOMOS*. Ceará, v. 39, n.1, p. 161-171, jan-jun, 2019. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/30874>. Acesso em 10 de out 2020.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil 1870-1930*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SILVA, Naiaranize Pinheiro da. *Juventude e escola: a constituição dos sujeitos de direito no contexto das políticas de ações afirmativas*. 2016. Tese (doutorado) Programa de Pós-Graduação em Educação, Salvador, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/19333>. Acesso em 2 de mar 2021.

UNESC. Universidade do Extremo Sul Catarinense. *Programa Universidade para Todos (ProUni)*. Disponível em: <http://www.unesc.net/portal/capa/index/259/32>. Acesso em: 10 jan. 2019c.

UNESC. Universidade do Extremo Sul Catarinense. *Unesc em Números*. 2018. Disponível em: [http://www.unesc.net/portal/resources/official\\_documents/16375.pdf?1543516777](http://www.unesc.net/portal/resources/official_documents/16375.pdf?1543516777). Acesso em: 10 jan. 2019.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. *Acesso, permanência, aprendizagem e conclusão da Educação Básica na idade certa: direito de todas e de cada uma das crianças e dos adolescentes*. Brasília: UNICEF, 2012.

WALSH, C. Interculturalidade Crítica e Pedagogia Decolonial: in-surgir, re-existir e re-viver. In: CANDAU, V. M. (org) *Educação Intercultural na América Latina: entre concepções, tensões e propostas*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2009.

Data de Recebimento: 25/04/2022.

Data de Aprovação: 04/10/2022.

## COMO OS JURISTAS MARANHENSES SÃO ENSINADOS A PENSAR? UMA ANÁLISE DO ENSINO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

### HOW ARE MARANHENSE JURISTS TAUGHT TO THINK? ANALYSIS FROM THE TEACHING IN CONSTITUTIONAL LAW

Ítalo Viegas da Silva  
Maria da Conceição Alves Neta  
Delmo Mattos da Silva

#### RESUMO

Com o objetivo de repensar o ensino jurídico a partir dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, realizou-se uma análise das bibliografias das matrizes curriculares das disciplinas de Direito Constitucional dos cursos de graduação em Direito no município de São Luís/MA, a fim de descobrir quais epistemologias contribuem para a formação dos juristas maranhenses. Para tanto, também se apresentaram os fundamentos do ensino jurídico plural e engajado politicamente. A pesquisa é de natureza quali-quantitativa, tendo como método a análise documental para a produção de dados primários. Como resultado, verificou-se que 92% dos autores indicados no referencial bibliográfico eram homens, 93,5% eram homens brancos, 4,8% eram mulheres brancas e 1,6% eram homens negros. Logo, nenhuma autora negra e nenhum autor(a) indígena constam entre os referenciais teóricos nas bibliografias analisadas. Concluiu-se que a ausência de pluralidade epistêmica propicia o silêncio, dando voz à manutenção de narrativas historicamente hegemônicas.

Palavras-chave: Democracia; Pluralismo Epistêmico; Direito Constitucional; Ensino Jurídico.

#### ABSTRACT

With the aim of rethinking legal education from the foundations of the Democratic State of Law, an analysis of the bibliographies of the curricular matrices of the Constitutional Law disciplines of the Law graduations in the city of São Luís/MA was carried out in order to discover which epistemologies contribute to the training of jurists from Maranhão. To this end, the fundamentals of plural and politically engaged legal education were also presented. The research is quali-quantitative in nature, using document analysis as a method for the production of primary data. As a result, it was found that 92% of the authors indicated in the bibliographic reference were men, 93.5% were white men, 4.8% were white women and 1.6% were black men.

\* Mestrando do PPGDIR - Direito e Instituições do Sistema de Justiça - UFMA, Pós-graduando em Direitos Humanos - UEMA, Pós-graduado em Direito Civil e Consumidor - UniAmérica (2021), Graduado em Direito - UFMA (2019). Assessor jurídico da Subdefensoria Geral do Estado do Maranhão (DPE/MA), <http://lattes.cnpq.br/3834304771435925>, ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8718-7637>, italo.viegas@discente.ufma.br.

\*\* Mestranda em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pelo PPGDIR da Universidade Federal do Maranhão (2023), Especialista em Políticas Públicas e Relações Etnorraciais pela Universidade Federal de Ouro Preto (2014), Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto (2011) e Advogada OAB/MH 132.550, <http://lattes.cnpq.br/4616523476391487>, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-9563-3075>, contato: marianeta.adv@gmail.com.

\*\*\* Professor adjunto da área de Filosofia do Curso de Licenciatura em Ciências Humanas da UFMA, Professor Permanente do PPGDIR/UFMA, Pós-doutorado em Teoria da Justiça (PPGDIR/UFMA). Doutorado em Filosofia (UFRJ), Mestrado em Filosofia (UFRJ) Bacharelado em Filosofia (UFRJ), <http://lattes.cnpq.br/7268737133400216>, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-9074-2192>, delmo.mattos@ufma.br.

---

Therefore, no black female author and no indigenous author are among the theoretical references in the analyzed bibliographies. It was concluded that the absence of epistemic plurality favors silence, giving voice to the maintenance of historically hegemonic narratives.

Keywords: Democracy; Epistemic Pluralism; Constitutional Law; Legal Education.

## INTRODUÇÃO

Pensar a educação como direito constitucional indispensável ao Estado Democrático de Direito é estar atento ao exercício de uma educação democrática, que esteja, sobretudo, em sintonia com os fundamentos e objetivos da Constituição Federal que são indispensáveis.

A partir do direcionamento dado pelo ensino jurídico antirracista, considera-se fundamental construir um currículo acadêmico que inclua a possibilidade de se estudar outros autores e autoras, ouvir outras narrativas, conscientes de seus lugares de fala para assim propiciarem debates dotados de criticidade, tão necessários em um ambiente que se propõe democrático.

Por isso, o ensino jurídico precisa rever suas práticas pedagógicas, pois as instituições de ensino carregam consigo os conflitos que estruturam a sociedade brasileira e, por reconhecerem que a sociedade é estruturalmente racista, logo as instituições de educação também expressam e repercutem o racismo, assim como o sexismo.

Em certa medida, ao propor-se o debate sobre o conteúdo das bibliografias no ensino jurídico, o que se vislumbra nesse horizonte é o enfrentamento às questões de raça e gênero, como pauta científica a ser incluída nos ambientes de disputa por saberes. Dessa forma, a problematização que se pretende suscitar e para a qual também se deseja contribuir diz respeito à ausência de tecnologias jurídicas para lidar com temas desta natureza dentro das universidades; ausência não por falta de referências, mas por falta de inserção de perspectivas não hegemônicas nos currículos das instituições de ensino.

Portanto, ao pensar-se a educação e, por conseguinte, o ensino jurídico, sobretudo o ensino jurídico democrático, de pronto foram relacionados esses termos à Constituição Federal de 1988 e à uma prática pedagógica contra hegemônica, pautada pelo reconhecimento de um pluralismo epistêmico atento ao resgate e à preservação de diferentes conhecimentos.

Para tanto, ancora-se esta pesquisa em Bell Hooks, especialmente na obra “Ensinando a transgredir”, para formulação e aprofundamento das problematizações. Trata-se de um pensamento que enxerga a educação como liberdade, posto que visa transformar a sala de aula em um espaço de transgressão das fronteiras impostas pelo racismo e sexismo.

Nesse sentido, para o referencial teórico adotado, todos(as) os(as) participantes da sala de aula possuem competência para ensinar e aprender a partir de trocas,

considerando que inexistente um local de saber absoluto, mas sim um espaço de pluralidade de saberes.

Tal significado de pluralidade está intimamente relacionado ao multiculturalismo e à diversidade. Portanto, depara-se com a seguinte questão: ao analisar as matrizes curriculares dos cursos de Direito, nas disciplinas de Direito Constitucional, será encontrada a relação entre ensino jurídico e pluralidade epistêmica?

Essa pergunta constitui o norte, a bússola a guiar os pesquisadores durante o desenvolvimento da presente pesquisa e, por conseguinte, a elaboração deste artigo científico, uma vez que se considera a pluralidade de autores essencial para a formação da criticidade nos acadêmicos em Direito, sobretudo no Brasil e principalmente no estado do Maranhão.

Isso se justifica porque os bacharéis em Direito, forjados a partir de uma educação jurídica politicamente engajada, ocuparão postos no Sistema de Justiça, inserindo-se ativamente também no âmbito dos poderes Legislativo e Executivo, podendo integrar os quadros corporativos das empresas privadas e entidades da sociedade civil, gerando assim o impacto social capaz de atender aos anseios constitucionais.

No que diz respeito à metodologia, a pesquisa possui natureza quali-quantitativa, tendo se dedicado à produção de dados primários a partir do levantamento documental dos projetos político-pedagógicos das universidades pesquisadas. Ademais, os dados colhidos foram atravessados pela teoria de base, a fim de que o conhecimento produzido seja dotado da criticidade emancipatória com a qual a pesquisa se filiou.

Nesse sentido, a primeira seção do presente artigo tratou de relacionar as bases do ensino jurídico plural e politicamente engajado com o papel transformador do Estado brasileiro nos termos da Constituição Federal. Assim, argumentou-se que o pluralismo epistêmico possui o status de fundamento do Estado Democrático de Direito.

Avançando, a segunda seção tem como principal objetivo apresentar os dados primários produzidos a partir dos recortes de gênero, raça e etnia. Assim, houve a descrição e a análise da bibliografia das disciplinas de Direito Constitucional nos cursos de bacharelado em Direito da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA).

A consolidação dos dados permitiu, como resultado preliminar quantitativo, a verificação de que 92% (noventa e dois por cento) dos autores indicados no referencial bibliográfico eram homens, 93,5% (noventa e três vírgula cinco por cento) eram autores brancos, 4,8% (quatro vírgula oito por cento) eram autoras brancas e 1,6% (um vírgula seis por cento) eram autores negros. Logo, nenhuma autora negra e nenhum autor(a) indígena consta nas bibliografias analisadas.

Por sua vez, enquanto resultado qualitativo, concluiu-se que a ausência de pluralidade epistêmica propicia o silêncio, dando voz à manutenção de narrativas historicamente hegemônicas e este quadro pedagógico é incompatível com o fundamento da pluralidade, que deveria balizar o Estado Democrático de Direito brasileiro.

## Ensino jurídico, democracia e pluralismo: o papel da educação em Direito Constitucional

A formação educacional pode ser vista em dois sentidos: o das ações, aquilo que efetivamente se faz; e o dos efeitos, o que se constitui a partir desse fazer<sup>1</sup>. Desse modo, o presente artigo busca articular denúncia e defesa por um ensino jurídico democrático e engajado com a reinauguração do fazer, do quem faz e do que ele pode fazer ser.

Isto posto, frisa-se que um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro é o pluralismo político: concepção que não se limita à dimensão político-partidária, abrangendo também as dimensões religiosa, econômica, cultural, educacional, ideológica, entre outras<sup>2</sup>.

Portanto, de imediato, é possível estabelecer a seguinte condição: a ausência do pluralismo descaracteriza, ainda que parcialmente, o desenho constitucional do Estado Democrático de Direito brasileiro. Logo, infere-se que a irradiação e a preservação desse fundamento constitucional multifacetado é um imperativo democrático.

Tal diagnóstico, apesar de relevante, não deve se encerrar por aí. Isso porque o pluralismo político não pode ser internalizado pelos juristas brasileiros unicamente como um norte a partir do qual alguns casos concretos devem ser interpretados. Entende-se que outra dimensão do pluralismo deve ser vista como um vetor das sociedades democráticas, especialmente nos espaços de ensino, o pluralismo epistêmico. Isso implica duas considerações: a) a diversidade de referências teóricas para compreensão das realidades sociais e suas articulações com o Direito; b) a pluralidade de locais de onde emana o saber<sup>3</sup>.

Entretanto, o cenário do ensino jurídico no Brasil destoa do acima delineado, visto que é marcado, entre outros aspectos, pelas seguintes realidades: a) a discriminação epistêmica; b) o exercício de autoridade que se reflete em uma educação bancária<sup>4</sup>, aquela em que o processo de aprendizado dos alunos decorre da internalização passiva das informações transmitidas pelos professores.

Tais afirmações sucedem-se dos resultados alcançados ao longo da pesquisa, quando se constatou, por exemplo, que o ensino em Direito Constitucional é mais uma instância dos processos de marginalização social e dominação epistêmica.

Há ainda um outro descompasso a ser encarado: a interpretação e a prática constitucional não plural, desatenta à experiência social e às vozes de grupos sociais marginalizados, deve prestar contas com a ideia, consagrada na Constituição, de democracia participativa. Isso porque uma democracia exige que todas as pessoas e os grupos tenham aquilo que é nominado como valor moral, status moral ou reconhecimento

---

<sup>1</sup> GOMES, Nilma Lino. O Movimento Negro e a intelectualidade negra descolonizando os currículos. In: BERNADINO-COSTA, Joaze; MALDONADO-TORRES, Nelson; GROSFUGUEL, Ramón. *Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2018, p. 252.

<sup>2</sup> As citadas dimensões possuem respaldo nos artigos 17º, 19º, 170º, 206º, III, 215º, 216º e 220º, todos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>3</sup> HOOKS, Bell. *Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade*. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. 2ª ed, São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017, p. 30.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 14.

público, algo negado em espaços de silenciamento de vozes não brancas, fora do padrão heteronormativo e femininas.

Portanto, o imperativo do ensino jurídico, notadamente do ensino em Direito Constitucional, é ser plural e, por consequência, democrático. Trata-se de uma proposta amparada em um dos elementos centrais das culturas democráticas modernas, visto que a própria legitimidade das instituições depende do: “[...] reconhecimento pelos diversos grupos sociais de que elas operam de acordo com a moralidade jurídica presente nos textos constitucionais”<sup>5</sup>.

Tal constatação traz à tona um dos grandes obstáculos a serem enfrentados por aqueles que se dedicam à democratização do ensino jurídico: o compromisso com uma educação que englobe o sistema existente na Constituição Federal dirigido à proteção e à inclusão social de grupos sociais vulnerabilizados.

Ocorre que as instituições de ensino jurídico formam profissionais que ocupam posições centrais na organização institucional brasileira, se inserindo e decidindo ativamente no âmbito dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário<sup>6</sup>. Ademais, esses profissionais, que costumam pertencer a grupos homogêneos, também integram quadros corporativos em empresas privadas, impactando na vivência de pessoas e de grupos sociais múltiplos.

Logo, quando juristas são edificados no desconhecimento dessa diversidade epistêmica sobre temas centrais do Direito, limitam-se a um saber que reproduz saberes dominantes, via de regra emanados por corpos masculinos, heterossexuais e brancos<sup>7</sup>. Em razão desse contexto, emergem fatores que contribuem para uma prestação jurisdicional que não dispõe do aparato técnico-teórico para enfrentar as formas de discriminação e de opressão social existentes e interseccionadas.

Nesse cenário, pode-se afirmar que: somente uma verdadeira educação plural em Direito Constitucional é indispensável ao Estado Democrático de Direito.

Inicialmente, tal afirmação decorre da percepção de que as salas de aula das faculdades, de modo geral, se tornaram mais plurais com o advento de políticas públicas afirmativas, a exemplo do estabelecimento de cotas direcionadas ao público oriundo das instituições de ensino públicas, pessoas com renda familiar *per capita* igual ou inferior a um salário mínimo e meio e grupos étnico-raciais historicamente excluídos dos processos de inclusão social<sup>8</sup>.

Diante desse quadro, uma série de reivindicações e disputas acerca da correspondência entre o ensino e as realidades sociais experimentadas tem emergido. Nesse sentido:

O aumento significativo da presença de minorias raciais nas aulas de nossas universidades tem operado deslocamentos e questionamentos constantes de

<sup>5</sup> MOREIRA, Adilson José. *Tratado de Direito Antidiscriminatório*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, p. 81.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>8</sup> IBGE. *Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101681>. Acesso em: 13 de mar. 2022.

referências culturais e pressupostos epistemológicos que, embora se apresentem como universais, estão associados a uma realidade marcada pela presença hegemônica de pessoas brancas nas instituições de produção de conhecimento<sup>9</sup>.

A própria pesquisa ora apresentada decorre desse movimento de questionamento e diversidade epistêmica.

Logo, afirma-se que o processo de democratização do ensino superior não pode estar restrito à inclusão de grupos sociais historicamente marginalizados. É necessário que a própria educação, quem educa, quem é educado e sobre o que se educa sejam mergulhados em valores democráticos, dentre os quais o da pluralidade.

Assim, a educação não é, por si só, um direito constitucional indispensável ao Estado Democrático de Direito, mas é a educação democrática, em sintonia com os fundamentos e objetivos constitucionais, que se faz indispensável. Nesse contexto, a organização e mobilização política de grupos sociais é o elemento transformador e que dá vida ao regime democrático, visto que, por meio dessas demandas, processos de reposicionamento do Estado e da sociedade ocorrem.

Por todo o exposto até aqui, depreende-se que a diversidade epistêmica e de pessoas (estudantes e educadores) se coaduna com o ideal transformador do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Entretanto, essa não é a realidade experimentada nas faculdades de Direito, visto que: “[...] nos cursos superiores nacionais, inclusive no âmbito jurídico, raramente são usados livros e textos escritos por juristas e pesquisadores negros. Isto sem dúvida reflete a composição racial atual do corpo docente, com grande maioria de pessoas brancas”<sup>10</sup>.

A problemática suscitada possui nomenclaturas adequadas: discriminação epistêmica ou epistemicídio. Especialmente sobre o epistemicídio, este artigo apresenta as seguintes considerações:

Para nós, porém, o epistemicídio é, para além da anulação e desqualificação do conhecimento dos povos subjugados, um processo persistente de produção da indigência cultural: pela negação ao acesso a educação, sobretudo de qualidade; pela produção da inferiorização intelectual; pelos diferentes mecanismos de deslegitimação do negro como portador e produtor de conhecimento e de rebaixamento da capacidade cognitiva pela carência material e/ou pelo comprometimento da auto-estima pelos processos de discriminação correntes no processo educativo. Isto porque não é possível desqualificar as formas de conhecimento dos povos dominados sem desqualificá-los também, individual e coletivamente, como sujeitos cognoscentes. E, ao fazê-lo, destitui-lhe a razão, a condição para alcançar o conhecimento “legítimo” ou legitimado. Por isso o

<sup>9</sup> MOREIRA, Adilson José; ALMEIDA, Philippe Oliveira de; CORBO, Wallace. *Manual de Educação Jurídica Antirracista: direito, justiça e transformação social*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022, p. 23.

<sup>10</sup> CORREIA, Douglas Verás; BIANQUINI, Heloísa; OYAMA, Ivan; NOMOTO, Lucas; ARAUJO, Matheus Treuk Medeiros de; BARBOZA, João Henrique Savoia; ROVERE, Armando Vinagre della; SOUZA JÚNIOR, José Leonardo de; MOLINA, José Raul Fulan; FERREIRA, Raphael da Rocha; CASSI, Rômulo; OIZUMI, Thaís. *Engreger o Saber: presença negra na universidade e na academia*. São Paulo: USP, 2017. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4160144/mod\\_resource/content/1/Cartilha%20direito%20%20discriminac%CC%A7a%CC%83o.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4160144/mod_resource/content/1/Cartilha%20direito%20%20discriminac%CC%A7a%CC%83o.pdf). Acesso em: 14 de jul. 2022.

epistemicídio fere de morte a racionalidade do subjugado ou a seqüestra, mutila a capacidade de aprender etc<sup>11</sup>.

Dentro do escopo do Direito Constitucional, enquanto matéria lecionada nas faculdades de Direito, estudantes são convidados a entrar em contato com temas importantíssimos, tais como: controle de constitucionalidade; direitos fundamentais; direitos sociais; organização do Estado; e outros. Contudo, tais temas costumam ser abordados sem a reflexão crítica acerca das diferenças de eficácia e aplicabilidade de um mesmo instituto jurídico em realidades distintas.

Destarte, o ensino jurídico em Direito Constitucional costuma não ser um ensino politicamente engajado<sup>12</sup>, logo:

Um momento em que a dogmática é apresentada, mas também é discutida com os alunos, e novas descobertas são feitas. Por exemplo, descobertas sobre como o direito à inviolabilidade do domicílio se aplica numa favela, ou sobre como o direito à liberdade de expressão se aplica a uma rádio comunitária de pessoas negras. A verdade é que nem professores brancos, nem professores negros vão saber as diversas formas pelas quais o direito reproduz relações racistas. Ninguém vai ter esse conhecimento completo, ele também se constrói em sala de aula. O mais importante é que os alunos desenvolvam um raciocínio jurídico que considere questões concretas, sejam as injustiças raciais ou outros problemas sociais<sup>13</sup>.

Há ainda um segundo argumento para sustentar o imperativo do ensino plural em Direito Constitucional: “A classificação do Brasil como um Estado Democrático de Direito implica a ideia de que instituições estatais devem operar como agentes de transformação social”<sup>14</sup>. Trata-se de uma interpretação literal do texto constitucional, visto que a não discriminação constitui um dos objetivos da República.

Logo, o ensino jurídico, não só aquele que versa sobre o Direito Constitucional, deve engajar-se politicamente<sup>15</sup> para atender aos fins impostos pela Constituição Federal:

Das duas uma: ou ele adota uma postura politicamente engajada no sentido que determina o nosso ordenamento jurídico – porque nosso ordenamento jurídico não é neutro, ele é politicamente engajado e escolhe o combate à discriminação como uma finalidade expressa na Constituição –, ou ele silencia, deixa de atender a esses objetivos e, pior, passa a referendar projetos de nação que aprofundam nossos problemas sociais<sup>16</sup>.

<sup>11</sup>CARNEIRO, Aparecida Sueli. *A construção do outro como não-ser como fundamento do ser*. Tese (Doutorado), Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2005, p. 97.

<sup>12</sup>HOOKS, Bell. *Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade*. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. 2ª ed., São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017, p. 25.

<sup>13</sup>CRUZ, Isabela. “*O ensino jurídico é uma engrenagem do racismo no Brasil*”. Entrevista com Wallace Corbo. Nexo Jornal, 2022, np. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2022/05/29/%E2%80%98ensino-jur%C3%ADico-%C3%A9-uma-engrenagem-do-racismo-no-Brasil%E2%80%99?posicao-home-direita=1>. Acesso em: 18 de jul. 2022.

<sup>14</sup>MOREIRA, Adilson José. *Tratado de Direito Antidiscriminatório*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, p. 34.

<sup>15</sup>HOOKS, Bell. *Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade*. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. 2ª ed., São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017, p. 25.

<sup>16</sup>CRUZ, Isabela. “*O ensino jurídico é uma engrenagem do racismo no Brasil*”. Entrevista com Wallace Corbo. Nexo Jornal, 2022, np. Disponível em:

Mas como definir, então, um ensino jurídico em Direito Constitucional politicamente engajado? Basta garantir a pluralidade epistêmica? Pensa-se que não, visto que tal ensino reivindica uma pedagogia politicamente engajada, composta por: uma sala de aula alicerçada em estratégias de conscientização e de engajamento crítico sobre os temas abordados; um espaço de troca de saberes em que todos são possuidores de conhecimento; um tipo de ensino que prima pela reflexão e ação; uma relação em que os estudantes e professores são vistos como seres humanos completos, com experiências capazes de enriquecer e de aprimorar o debate acadêmico e profissional<sup>17</sup>.

Estes são os parâmetros básicos de um ensino politicamente engajado com o ideal transformador do Estado Democrático de Direito brasileiro, principalmente, quando se considera que o sistema de dominação social, a exemplo do racismo, opera via omissão. Portanto, a ausência de pluralidade epistemológica e de engajamento político nas salas de aula é uma evidência da manutenção das estruturas discriminatórias características do Brasil.

Assim, refletir e agir para a transformação dos currículos acadêmicos é uma transgressão, visto que: “[...] para transformar radicalmente as instituições educacionais, esses conhecimentos têm de ser compreendidos e definidos pedagogicamente não só como uma questão acadêmica, mas como questão de estratégia e prática”<sup>18</sup>.

Isso posto, a posição social que juristas ocupam no estado do Maranhão é decisiva, considerando que tais atores terão a oportunidade de decidir, em conjunto com outros profissionais, quais debates e teses serão sustentados no âmbito do poder público e das instituições privadas. Trata-se de uma constatação relevante, considerando que a população maranhense é majoritariamente negra, feminina, pobre e dependente de serviços públicos<sup>19</sup>.

## Metodologia Científica

O presente artigo possui natureza quali-quantitativa, visto que objetiva produzir dados primários estatísticos, mas também submetê-los ao crivo dos referenciais teóricos adotados para execução da pesquisa.

O ponto de partida desta investigação advém de pesquisa similar, quando em análise das disciplinas de Direito Civil, Direito Penal e Direito Constitucional nas instituições de ensino superior FGV Rio, FGV São Paulo, UERJ, UFBA, UFG, UFMG, UFPE, UFPR, UFRJ, UnB e USP, foi constatado que:

---

<https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2022/05/29/%E2%80%98ensino-jur%C3%ADdico-%C3%A9-uma-engrenagem-do-racismo-no-Brasil%E2%80%99?posicao-home-direita=1>. Acesso em: 18 de jul. 2022.

<sup>17</sup> HOOKS, Bell. *Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade*. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. 2ª ed., São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017, p. 25-36.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>19</sup> Maranhão é o estado com mais pessoas vivendo na miséria. *G1 Maranhão*, São Luís, 30 set. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2021/09/30/maranhao-e-o-estado-com-mais-pessoas-vivendo-na-miseria-diz-onu.ghtml>. Acesso em: 18 jul. 2022.

Com base nas informações coletadas, identificamos 279 autores indicados nas bibliografias básicas destas disciplinas. A falta de fotografias disponíveis não nos permitiu identificar a identidade racial de 31 nomes. Dos 248 restantes, 207 eram homens brancos (83,5%), 29 eram mulheres brancas (11,7%), nove eram homens negros (3,6%) e apenas três eram mulheres negras (1,2%). Uma curiosidade: entre as três mulheres negras citadas, duas surgiram apenas na ementa de disciplina ministrada por um professor negro. Não é coincidência<sup>20</sup>.

Trata-se de uma provocação que retirou os pesquisadores(as) da inércia e despertou igual interesse voltando os olhares para o estado do Maranhão. Nessa esteira, é imperioso explicar que inicialmente a pesquisa se propôs a realizar o levantamento documental de todas as referências bibliográficas dos cursos de bacharelado em Direito nas universidades públicas do estado. Entretanto, em diálogo entre os autores, chegou-se à conclusão de que investigar exclusivamente a disciplina de Direito Constitucional seria suficiente para inferir dados significativos.

Ademais, trata-se da disciplina mais relevante do ordenamento jurídico brasileiro, em que se encontram os fundamentos, os objetivos, as regras e os princípios basilares da vida institucional do país.

Realizado o recorte do objeto de pesquisa, iniciou-se uma busca nos sítios eletrônicos de todas as instituições de ensino superior públicas do Maranhão, com o curso de bacharelado em Direito, são elas: Universidade Federal do Maranhão (UFMA), campi São Luís/MA e Imperatriz/MA, e Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), campi São Luís/MA e Bacabal/MA.

Entretanto, só foi possível encontrar o Plano Político-Pedagógico da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), campus São Luís/MA<sup>21</sup>, e Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), campus São Luís/MA<sup>22</sup>.

Tendo sido encontrados os documentos que balizaram a investigação científica ora proposta, empreendeu-se a tabulação das disciplinas de Direito Constitucional e da bibliografia básica e complementar nelas indicadas.

Assim, somente após tomar-se conhecimento de todos os(as) autores(as) indicados na bibliografia dessas disciplinas empreendeu-se pesquisa nos seguintes moldes: os nomes identificados foram classificados por gênero, a partir de um critério binário. Ressalta-se, tal qual na pesquisa que deu origem a este artigo, que a utilização de tal critério “não parece gerar a distorção de dados, visto que não identificamos, de

---

<sup>20</sup> CORBO, Wallace; FLANZER, Paula. Quem faz a cabeça dos juristas? *Jota*, 27 mai. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/quem-faz-a-cabeça-dos-futuros-juristas-27052022>. Acesso em: 20 jul. 2022.

<sup>21</sup> Universidade Federal do Maranhão. *Projeto Político-Pedagógico do Curso de Direito*. São Luís, 2015. Disponível em:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dyVdIRTIVRYJ:https://sigaa.ufma.br/sigaa/verProducao%3FidProducao%3D888009%26key%3D9dcde1620149b636d7270c5e9162b53d+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>22</sup> Universidade Estadual do Maranhão. *Projeto Pedagógico do Curso de Bacharelado em Direito*. São Luís, 2018. Disponível em: [https://sis.sig.uema.br/sigaa/public/curso/ppp.jsf?lc=pt\\_BR&id=439434](https://sis.sig.uema.br/sigaa/public/curso/ppp.jsf?lc=pt_BR&id=439434). Acesso em: 22. Jul. 2022.

maneira relevante, autores e autoras transexuais, transgêneros e travestis nas ementas básicas”<sup>23</sup>.

Quanto ao recorte étnico-racial, foi adotado o critério de heteroidentificação, a partir de registros fotográficos em sítios eletrônicos oficiais.

Por fim, alguns(mas) autores(as) não puderam ser identificados(as) para além do gênero binário, posto que não se encontraram fotos em sites oficiais para embasar a afirmação de que se tratavam de pessoas brancas ou negras.

Realiza-se a ressalva de que a análise das matrizes curriculares não assegura uma análise integral do fenômeno pesquisado.

### **O ensino jurídico em Direito Constitucional no estado do Maranhão: discussão e análise dos resultados**

Inicialmente, pontua-se que esta seção tem por objetivo desenvolver uma crítica à bibliografia utilizada nas disciplinas de Direito Constitucional, a partir das perspectivas de raça e gênero, dos cursos de Direito das universidades públicas da cidade de São Luís/MA: Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), por meio da metodologia científica descrita anteriormente.

Nesse sentido, a presente pesquisa origina-se a partir de um fato que, hoje, podemos considerar como concreto: um corpo docente predominantemente homogêneo *versus* um corpo discente predominantemente heterogêneo.

Essa constatação decorre de uma observação prática dos resultados das ações afirmativas<sup>24</sup> em prol das populações negra e indígena do Brasil, entre essas o ingresso nas universidades, sobretudo em cursos de prestígio social, como Direito, Medicina e Engenharia, por populações antes excluídas desses espaços. Em outras palavras:

A entrada desses novos sujeitos de direito nos cursos de Direito promoveu, inevitavelmente, uma mudança de paradigma nas salas de aula, nos cursos que aderiram a programas ligados às ações afirmativas, no que diz respeito à forma de ensinar e de aprender. Pode-se dizer que, em última instância, houve uma ruptura da própria lógica que deu origem a esses cursos no Brasil: esses alunos, oriundos de realidades sociais complexas, exigem um novo Direito, um Direito que dialogue com as necessidades de suas comunidades, favelas, aldeias, cidades<sup>25</sup>.

Do mesmo modo, essa mudança de paradigma é bem-vinda pois:

---

<sup>23</sup> CORBO, Wallace; FLANZER, Paula. Quem faz a cabeça dos juristas? *Jota*, 27 mai. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/quem-faz-a-cabeça-dos-futuros-juristas-27052022>. Acesso em: 20 jul. 2022.

<sup>24</sup> MUNANGA, Kabengele. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. In: SILVÉRIO, V. R.; GONÇALVES e SILVA, B. (Org.). *Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003. p. 111-128. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/rdes/article/view/2427>. Acesso em: 20 jul. 2022.

<sup>25</sup> FERREIRA, Poliana da Silva. Por uma metodologia de ensino jurídico que valorize a diversidade racial, dentro e fora da sala de aula. *Revista Docência no Ensino Superior*, Belo Horizonte, v. 08, n. 2, jul./dez. 2018, p. 262.

[...] o espaço escolar deve ser por sua constituição permeada por contradições e conflitos, resultado das diferentes inter-relações dos sujeitos como consequência das práticas das desigualdades sociais, econômicas, culturais e raciais<sup>26</sup>.

Se na origem do curso de Direito no Brasil, havia uma predominância de professores e alunos provenientes da elite da época, desconectados do contexto social, atualmente a dinâmica é outra.

Ao lidar com o múltiplo, segundo Hall (2005), o diverso e o plural, o multiculturalismo encara as identidades plurais como a base de constituição das sociedades. Hall leva em consideração a pluralidade de raças, gêneros, religiões, saberes, culturas, linguagens e outras características identitárias para sugerir que a sociedade é múltipla e que tal multiplicidade deve ser incorporada em currículos e práticas pedagógicas<sup>27</sup>.

Outrossim, o ingresso de alunos que possuem em seu cotidiano questões imperiosas e urgentes exige, por sua vez, o desenvolvimento de um raciocínio jurídico que considere questões concretas, sejam de injustiças raciais ou outros problemas sociais, como a perspectiva de raça em Direito Administrativo, na temática da desapropriação, e em Direito Penal, quando a maior parte da população carcerária é de homens negros, presos provisoriamente.

Dessa forma, o *White People Problems*, de Caio e Tício, não pode mais ocupar a relevância que havia na explicação conceitual de dolo eventual<sup>28</sup>. Isso porque graduandos forjados em resolver essas questões possuirão um grande desafio na prática, posto que os problemas do cotidiano do Direito são um tanto quanto complexos.

Nesse sentido: “[...] o *stabliment* jurídico-dogmático brasileiro produz doutrina e jurisprudência para que tipo de país? Para que e para quem o Direito tem servido?”<sup>29</sup>.

Com o objetivo de contribuir com possíveis respostas para tais perguntas, serão analisados os dados a seguir: na Universidade Federal do Maranhão (UFMA), há 31 (trinta e um) autores sugeridos na bibliografia das disciplinas de Direito Constitucional; e, na Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), o mesmo número, 31 (trinta e um) autores compõem a bibliografia das disciplinas de Direito Constitucional.

Como resultado, na UFMA, há 29 (vinte e nove) autores; e, na UEMA, 28 (vinte e oito), o que corresponde a 96,78 % (noventa e seis vírgula setenta e oito por cento) na primeira instituição e 90,3% (noventa vírgula três por cento) na segunda.

**Quadro 1 – Bibliografia majoritariamente masculina**

INSTITUIÇÃO	UFMA	%	UEMA	%
AUTORES(AS)	31	100	31	100

<sup>26</sup> MATTOS, Delmo; SERRA, Edna Kelli Mendes. Pluralidade e identidade cultural na educação: por uma ética da aceitabilidade. *Revista EDUC – Faculdade de Duque de Caxias*, v. 03, n. 2, jul./dez., 2016, p. 117.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 119.

<sup>28</sup> STRECK, Lênio Luiz. *Heremênutica Jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 66.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 15.

HOMENS	29	96,78	28	90,3
--------	----	-------	----	------

Fonte: Autores

Há predominância de autores em ambas as universidades nas seguintes disciplinas: Teoria do Direito Constitucional; Direito Constitucional Institucional; Controle de Constitucionalidade; Teoria Geral, Princípios e Organizações do Estado; Ações Constitucionais; e Direito Processual Constitucional. Em suma, observa-se uma ausência de pluralidade epistêmica no aspecto de gênero.

E essa ausência é especialmente sentida pelas próprias mulheres, acadêmicas em Direito e que constituem a maioria nas universidades e em alguns estados da federação nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil<sup>30</sup>. Em virtude disso, como a escola possui a vantagem de ser uma das instituições sociais em que é possível o encontro de diferentes presenças<sup>31</sup>, as mulheres, embora possuam presença física, são ausentes nos textos acadêmicos de Direito Constitucional.

Ocasionalmente, uma transmissão de conhecimento que exclui a produção de conhecimento da parcela majoritária da sua população é omissa e opera a favor da manutenção das estruturas sexistas de poder.

No momento seguinte, ao debruçar-se sobre qual é a identidade racial desses autores, encontram-se os seguintes dados: na UFMA, dos 29 (vinte e nove) identificados, 27 (vinte e sete) são homens brancos, o que corresponde a 87,1% (oitenta e sete vírgula um por cento); já, na UEMA, 28 (vinte e oito) são homens brancos, o que corresponde a 90,3 % (noventa vírgula três por cento) do universo pesquisado.

Dessa forma, complementando esses dados, na UFMA, dos 29 (vinte e nove) autores, apenas 1 (um) é homem negro, o que corresponde a 3,22 % (três vírgula vinte e dois por cento), ao passo que, na UEMA, não há nenhum autor negro listado na bibliografia das referidas disciplinas.

Outro dado é que, na UFMA, consta 1 (um) autor sem raça ou etnia identificada, o que corresponde também a 3,22% (três vírgula vinte e dois por cento) e, na UEMA, não consta nenhum autor sem raça ou etnia identificada. Logo, por meio desta pesquisa, foi possível mapear a identidade étnico-racial de todos os autores analisados na UEMA.

Ademais, em relação a autores(as) com origem indígena, não consta em ambas as universidades nenhum autor que possa representar essa perspectiva epistemológica. Isso em um estado que possui 38.831 (trinta e oito mil oitocentos e trinta e um) indígenas residentes<sup>32</sup>, conforme dados do Censo de 2010, e que apresenta o maior número de mortes de indígenas em disputa por terras em 2020<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Conforme Quadro Institucional de quantitativo de advogados(as) por gênero. Disponível em: <https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados>. Acesso em: 20 jul. 2022.

<sup>31</sup> MATTOS, Delmo; SERRA, Edna Kelli Mendes. Pluralidade e identidade cultural na educação: por uma ética da aceitabilidade. *Revista EDUC – Faculdade de Duque de Caxias*, v. 03, n. 2, jul./dez., 2016, p. 120.

<sup>32</sup> Conforme dados disponíveis no Sítio Eletrônico do IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/pesquisa/23/47500>. Acesso em: 20 jul. 2022.

<sup>33</sup> Maranhão é o estado com mais mortes de indígenas em conflitos no campo. *CNN Brasil*. 26 set. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/maranhao-e-o-estado-com-mais-mortes-de-indigenas-em-conflitos-no-campo/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

**Quadro 2 – Bibliografia majoritariamente masculina e branca**

INSTITUIÇÃO	UFMA	%	UEMA	%
AUTORES(AS)	31	100	31	100
HOMENS	29	96,78	28	90,3
HOMENS BRANCOS	27	87,1	28	90,3
HOMENS NEGROS	1	3,22	0	0
HOMENS SEM RAÇA IDENTIFICADA	1	3,22	0	0
HOMENS INDÍGENAS	0	0	0	0

Fonte: Autores

Como resultado da preponderância de autores, apresentaremos os dados que dizem respeito às autoras.

Não raro, pois os dados não surpreendem, dos 31 (trinta e um) autores, na UFMA, apenas 2 (duas) são mulheres, o que representa 6,5 % (seis vírgula cinco por cento) do universo pesquisado; e, na UEMA, 3 (três), o que representa 9,67% (nove vírgula sessenta e sete por cento). Dessas autoras, na UFMA, 1 (uma) é mulher branca e 1 (uma) sem raça ou etnia identificada, o que representa 3,22% (três vírgula vinte e dois por cento) cada uma delas.

Por sua vez, na UEMA, 2 (duas) autoras foram identificadas como mulheres brancas, o que representa 6,45% (seis vírgula quarenta e cinco por cento) e 1 (uma) sem raça ou etnia identificada, o que corresponde a 3,22% (três vírgula vinte e dois por cento). No que diz respeito à representação de raça e etnia, de origem indígena, o universo do silêncio prevalece, porque mulheres negras e indígenas não constam nessas bibliografias.

**Quadro 3 – Bibliografia minoritariamente feminina e negra ou indígena**

INSTITUIÇÃO	UFMA	%	UEMA	%
AUTORES(AS)	31	100	31	100
MULHERES	2	6,5	3	9,67
MULHERES BRANCAS	1	3,22	2	6,45
MULHERES NEGRAS	0	0	0	0

MULHERES SEM RAÇA IDENTIFICADA	1	3,22	1	3.22
MULHERES INDÍGENAS	0	0	0	0

Fonte: Autores

Outro ponto a ser analisado é a ausência de perspectiva de raça. Nesse sentido, na UFMA, há apenas 1 (um) autor negro, o que representa 3,22% (três vírgula vinte e dois por cento) e, na UEMA, não consta nenhum autor negro. Em relação às mulheres negras, ambas as universidades não apresentaram nenhuma autora, conforme observa-se por meio das tabelas acima.

É inquestionável o teor de denúncia que esses dados revelam e como essa metodologia de ensino ausente, silente e omissa opera no estado do Maranhão, a despeito do que consta previsto no artigo 3º, da Resolução CNE/CES Nº 9, de 29 de setembro de 2004:

Art. 3º. O curso de graduação em Direito deverá assegurar, no perfil do graduando, sólida formação geral, humanística e axiológica, capacidade de análise, domínio de conceitos e da terminologia jurídica, adequada argumentação, interpretação e valorização dos fenômenos jurídicos e sociais, aliada a uma postura reflexiva e de visão crítica que fomente a capacidade e a aptidão para a aprendizagem autônoma e dinâmica, indispensável ao exercício da Ciência do Direito, da prestação da justiça e do desenvolvimento da cidadania.

Naturalmente, uma bibliografia sem representatividade epistêmica não conseguirá assegurar uma formação que garanta o domínio dos fenômenos jurídicos e sociais, tampouco uma visão crítica. Do mesmo modo, compartilha-se da seguinte constatação sobre o ensino jurídico no país:

O relatório do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, do já longínquo ano de 1986, citado por Faria, acentuava que as faculdades de Direito funcionam como meros centros de transmissão do conhecimento jurídico oficial e não propriamente como centro de produção do conhecimento científico<sup>34</sup>.

Considerando o apontamento de que as faculdades funcionam como centros de transmissão, qual conhecimento elas transmitem? Nesse sentido, temos possíveis respostas por meio da pesquisa a seguir:

[...] o problema que vem sendo sistematicamente identificado nas análises sobre a questão é o fato de o ensino jurídico estar fundamentalmente baseado na transmissão dos resultados da prática jurídica de advogados, juízes, promotores

<sup>34</sup> STRECK, Lênio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 66.

e procuradores, e não em uma produção acadêmica desenvolvida segundo critérios de pesquisa científica<sup>35</sup>.

De forma não surpreendente, constata-se que o ensino jurídico se detém a reproduzir a prática dos operadores do Direito, em julgados, em jurisprudências e em entendimentos que, por sua vez, estão pautados em um conhecimento que é predominantemente masculino e branco, proporcionado por meio do contato com autores que possuem essa única perspectiva epistêmica.

Destarte, verifica-se que o saber jurídico tradicional nada mais é do que uma ciência dogmática e é insustentável que esse ensino jurídico desconectado do cotidiano da sociedade se mantenha. Portanto, Caio e Tício, com suas questões *White People Problem*, perderam espaço para problemas como o caso do menino Miguel, os constantes relatos de escravidão moderna, seja no meio urbano ou rural e o reconhecimento falho de provas no processo penal<sup>36</sup>.

Com efeito, são exemplos que desafiam o ensino jurídico, mas que comprovam que o conhecimento apresentado de forma democrática e pluralista necessita considerar outras realidades, portanto: “[...] se impõe a necessidade de uma metodologia de ensino que valorize a diversidade racial, o que exige uma reformulação das matrizes curriculares tradicionais no curso de Direito”<sup>37</sup>.

Em síntese, considera-se também que:

[...] a construção de uma metodologia de ensino jurídico que valorize a diversidade racial do país, precisa, necessariamente, congrega uma abordagem antirracista, o que inclui um completo deslocamento epistemológico e cognitivo em algumas áreas e um conjunto de técnicas que desnaturalize a relação de hierarquia entre o(a) professor(a) e o(a) aluno(a), considere uma pluralidade de métodos e olhares na elaboração das aulas e problematize a função do Direito tendo em vista os conflitos raciais – latentes e manifestos – em todas as disciplinas da área<sup>38</sup>.

Ao final, não se pode perder de vista o que interessa: uma sala de aula heterogênea em ambos os aspectos, em seu corpo docente e discente, fomentadora de debates dotados de criticidade e considerações sobre múltiplas realidades. O que importa, em síntese, para o ensino jurídico politicamente engajado, é a atuação para a promoção da equidade dentro e fora das universidades.

## Considerações Finais

---

<sup>35</sup> NOBRE, Marcos. Apontamentos sobre a Pesquisa em Direito no Brasil. *Cadernos de Direito FGV*, São Paulo, 2013, p. 07. Disponível em: [https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/019\\_artigo.pdf](https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/019_artigo.pdf). Acesso em: 20 jul. 2022.

<sup>36</sup> MATIDA, Janaina; CECCONELLO, William Weber. Reconhecimento fotográfico e presunção de inocência. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, vol. 7, n. 1, jan./abr. 2021, p. 409-432. Disponível em: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v7i1.506>. Acesso em: 20 jul. 2022.

<sup>37</sup> FERREIRA, Poliana da Silva. Por uma metodologia de ensino jurídico que valorize a diversidade racial, dentro e fora da sala de aula. *Revista Docência no Ensino Superior*, Belo Horizonte, v. 08, n. 2, jul./dez. 2018, p. 272.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 272.

O enfrentamento às questões de raça e de gênero são fundamentais para o que se propõe como ensino jurídico politicamente engajado. Entretanto, esta não é a realidade encontrada na bibliografia das disciplinas de Direito Constitucional das universidades públicas da cidade de São Luís/MA.

Acrescenta-se a ressalva de que a análise das matrizes curriculares não assegura o que é realizado nas práticas em sala de aula, como mencionado na seção de metodologia. Além disso, os resultados encontrados não excluem a possibilidade de que professores(as), sejam eles(as) brancos(as) ou negros(as), exerçam na prática um ensino jurídico antidiscriminatório e plural.

A despeito disso, disciplinas que se realizam por meio de uma epistemologia predominantemente branca e masculina, como evidenciam os dados, expõem a realidade de um ensino em que não há disputa por saberes, apenas a reprodução de um conhecimento majoritariamente homogêneo e hegemônico.

Não há disputa quando não há vozes dissonantes. O corpo docente ingressa em sala de aulas, ministra o conteúdo, os discentes concordam e voltam para suas realidades; não há troca.

Há, por sua vez, um vazio que poderia ser preenchido por meio da pluralidade epistêmica. O contato com novas teorias é uma oportunidade para imaginar novas realidades, algo fundamental para grupos sociais atravessados pela realidade que se impõe.

Ao final, inferiu-se, a partir dos dados apresentados, que: a) o resultado dessa pesquisa reforça outras produções acadêmicas que se detiveram na análise do mesmo fenômeno em outras instituições de ensino no Brasil; b) há indícios de que a ausência de pluralidade epistêmica reflete uma realidade nacional; c) sugere-se a inclusão dessas epistemologias não hegemônicas como uma proposta inaugural que visa fomentar a democratização do ensino.

## REFERÊNCIAS

CARNEIRO, Aparecida Sueli. *A construção do outro como não-ser como fundamento do ser*. Tese (Doutorado), Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2005.

CRUZ, Isabela. “O ensino jurídico é uma engrenagem do racismo no Brasil”. Entrevista com Wallace Corbo. *Nexo Jornal*, 2022, np. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2022/05/29/%E2%80%98-ensino-jur%C3%ADico-%C3%A9-uma-engrenagem-do-racismo-no-Brasil%E2%80%99?posicao-home-direita=1>. Acesso em: 18 de jul. 2022.

CORBO, Wallace; FLANZER, Paula. Quem faz a cabeça dos juristas? *Jota*, 27 mai. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/quem-faz-a-cabeca-dos-futuros-juristas-27052022>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CORREA, Douglas Verás; BIANQUINI, Heloísa; OYAMA, Ivan; NOMOTO, Lucas; ARAUJO, Matheus Treuk Medeiros de; BARBOZA, João Henrique Savoia; ROVERE, Armando Vinagre della; SOUZA JÚNIOR, José Leonardo de; MOLINA, José Raul Fulan; FERREIRA, Raphael da Rocha; CASSI, Rômulo; OIZUMI, Thaís. *Enegrecer o Saber: presença negra na universidade e na academia*. São Paulo: USP, 2017. Disponível em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4160144/mod\\_resource/content/1/Cartilha%20direito%20e%20discriminac%CC%A7a%CC%83o.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4160144/mod_resource/content/1/Cartilha%20direito%20e%20discriminac%CC%A7a%CC%83o.pdf). Acesso em: 14 de jul. 2022.

FERREIRA, Poliana da Silva. Por uma metodologia de ensino jurídico que valorize a diversidade racial, dentro e fora da sala de aula. *Revista Docência no Ensino Superior*, Belo Horizonte, v. 08, n. 2, jul./dez. 2018.

GOMES, Nilma Lino. O Movimento Negro e a intelectualidade negra descolonizando os currículos. In: BERNADINO-COSTA, Joaze; MALDONADO-TORRES, Nelson; GROSGOUEL, Ramón. *Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2018.

HOOKS, Bell. *Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade*. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. 2ª ed., São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017.

MATIDA, Janaina; CECCONELLO, William Weber. Reconhecimento fotográfico e presunção de inocência. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, vol. 7, n. 1, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v7i1.506>. Acesso em: 20 jul. 2022.

MATTOS, Delmo; SERRA, Edna Kelli Mendes. Pluralidade e identidade cultural na educação: por uma ética da aceitabilidade. *Revista EDUC-Faculdade de Duque de Caxias*, v. 03, n. 2, jul./dez., 2016.

MOREIRA, Adilson José. *Tratado de Direito Antidiscriminatório*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

MOREIRA, Adilson José; ALMEIDA, Philippe Oliveira de; CORBO, Wallace. *Manual de Educação Jurídica Antirracista: direito, justiça e transformação social*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

MUNANGA, Kabengele. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. In: SILVÉRIO, V. R.; GONÇALVES e SILVA, B. (Org.). *Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/rdes/article/view/2427>. Acesso em: 20 jul. 2022.

NOBRE, Marcos. Apontamentos sobre a Pesquisa em Direito no Brasil. *Cadernos de Direito FGV*, São Paulo, 2013. Disponível em:  
[https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/019\\_artigo.pdf](https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/019_artigo.pdf). Acesso em: 20 jul. 2022.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

Universidade Estadual do Maranhão. *Projeto Pedagógico do Curso de Bacharelado em Direito*. São Luís, 2018. Disponível em:  
[https://sis.sig.uema.br/sigaa/public/curso/ppp.jsf?lc=pt\\_BR&id=439434](https://sis.sig.uema.br/sigaa/public/curso/ppp.jsf?lc=pt_BR&id=439434). Acesso em: 22. Jul. 2022.

Universidade Federal do Maranhão. *Projeto Político-Pedagógico do Curso de Direito*. São Luís, 2015. Disponível:  
<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dyVdIRTIVRYJ:https://sigaa.ufma.br/sigaa/verProducao%3FidProducao%3D888009%26key%3D9dcde1620149b636d7270c5e9162b53d+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 22 jul. 2022.

## CONTRATOS ESPOLIATIVOS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: O CASO DOS PROFESSORES TEMPORÁRIOS DO PARANÁ

### SPOIATIVE CONTRACTS IN PUBLIC EDUCATION: THE CASE OF TEMPORARY TEACHERS IN PARANÁ

Thais Helena Alves Rossa  
Lawrence Estivalet de Mello\*

#### RESUMO

Este artigo busca analisar ajustes contratuais híbridos e espoliativos firmados com docentes temporários da educação pública do Paraná. Valendo-se de técnicas da revisão bibliográfica e do exame documental, aponta as ilegalidades presentes em formas contratuais adotadas pela Administração Pública e sua correspondente validação pelo Poder Judiciário. Aponta, ainda, a força constitucional que tais contratualidades ilícitas assumem, quando validadas pelo Supremo Tribunal Federal. O artigo também dirige o exame para as fases pré-contratual, de execução e pós-contratual e aponta condutas de assédio institucional em práticas de desconfiança, rebaixamento e retaliação praticadas pelo Estado empregador contra docentes temporários. Em conclusão, evidencia a atuação dos tribunais na consolidação de formas contratuais híbridas e espoliativas, bem como as condutas estatais hostis ao conjunto dos trabalhadores docentes e a necessidade de ampliação das formas de embate, que ultrapassem as limitações das vias judiciais.

Palavras-chave: contratos híbridos e espoliativos; docentes temporários; educação pública do Paraná; jurisprudência.

#### ABSTRACT

This article seeks to analyze hybrid and spoliative contracts signed with temporary public education teachers in Paraná. Using techniques of bibliographic review and documental examination, the article points out the illegalities present in contractual forms adopted by the Public Administration and their corresponding validation by the Judiciary. The article also points out the constitutional force that such illicit contractualities assume, when they are validated by the Federal Supreme Court. The article also directs the examination to the pre-contractual, execution and post-contractual phases and points out conducts of institutional harassment in practices of mistrust, demotion and retaliation practiced by the employing State against temporary teachers. In the article highlights the role of the courts in the consolidation of hybrid and spoliative contractual forms and state conducts hostile to the set of teaching workers and the need to expand the forms of combat, which go beyond the limitations of judicial ways.

Key-words: hybrid and spoliative contracts; temporary teachers; public education in Paraná; jurisprudence.

\* Mestre e Doutoranda em Direito pelo PPGD - Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade Federal do Paraná. Advogada e Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa Direito Cooperativo e Cidadania (NDCC) e do Núcleo de Pesquisa Biotecnologia, Direito e Sociedade (BIOTEC), ambos vinculados ao PPGD/UFPR. ID ORCID: [0000-0003-3370-8315](https://orcid.org/0000-0003-3370-8315). E-mail: [thaish61@hotmail.com](mailto:thaish61@hotmail.com)

\*\* Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (FD/UFBA) e membro do corpo docente permanente do Programa de Pós-graduação em Direito da UFBA (Mestrado e Doutorado). Doutor e Mestre em Direito pela UFPR. Bacharel em Direito (UFPEL) e em Filosofia (UFPR). ID ORCID: [0000-0002-2882-4883](https://orcid.org/0000-0002-2882-4883). E-mail: [lawrence.emello@gmail.com](mailto:lawrence.emello@gmail.com).

## INTRODUÇÃO

A presença de professores temporários é porção significativa e crescente na composição do quadro de docentes que atuam na educação pública paranaense. Conforme números divulgados pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná, o percentual de professores contratados mediante processo seletivo simplificado, no interregno de 2017 a 2021, variou de 30,0% a 33,9%<sup>1</sup>.

Os números apontam para o problema crônico de ausência de realização de concurso público e para a política de desvalorização da docência, fatores que integram constantemente a pauta de insurgências da categoria profissional, representada pela APP - Sindicato<sup>2</sup>. No ano de 2022, houve o anúncio de realização de concurso público, mas com oferta de apenas quinhentas vagas para o Quadro Próprio do Magistério<sup>3</sup>, quantia insuficiente para alterar o contexto supramencionado, eis que o número de professores temporários alcançou 20.745 no ano de 2021.

Nesse complexo panorama, o presente artigo busca realizar a análise crítica de aspectos que envolvem a forma jurídica da contratação temporária de docentes no Estado do Paraná, em seus momentos pré-contratual, de execução e pós-contratual, para identificar e examinar, em profundidade, os limites da licitude e ilicitude, constitucionalidade e inconstitucionalidade que foram e vêm sendo demarcados pelo Poder Judiciário, bem como os efeitos desses marcos na realidade dos trabalhadores afetados por tais interpretações.

O prisma teórico pelo qual o artigo se desenvolve considera a categoria analítica contratualidades espoliativas, com olhar específico para o caráter múltiplo da unidade conceitual no campo do trabalho e do emprego, no Brasil, após a chancela legal dada às modalidades contratuais híbridas. Trata-se de destacar a violência e o desenho discriminatório que se expandem no ramo juslaboral, no Brasil, em vez de focar o assalariamento como regra. Considera-se, nesse aspecto, o aumento da violência privada no contrato de trabalho como objeto de análise, por se tratar de ambiente de conflito e hostilidade, e não de consenso e proteção estatal.<sup>4</sup>

Para tanto, o artigo inicialmente analisa conquistas e contradições do direito social à educação e da valorização dos professores na Constituição Federal de 1988, seu espelhamento nas normas infraconstitucionais e o progressivo esvaziamento de tais

---

<sup>1</sup> Informações disponibilizadas no portal da Secretaria de Educação do Paraná apontam que o percentual de professores temporários em 2017 era de 30,0%, em 2018 de 30,6%, em 2019 de 34,3%, em 2020 de 32,6% e de 33,9% em 2021. Disponível em < <http://www4.pr.gov.br/escolas/numeros/> > Acesso em 22 ago 2022.

<sup>2</sup> Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná.

<sup>3</sup> PARANÁ. Diário Oficial do Estado do Paraná. Edição n. 11119, 16 fev 2022, p. 15. Disponível em < <https://www.imprensaoficial.pr.gov.br/> > Acesso em 22 ago 2022.

<sup>4</sup> As ideias fundamentais desta discussão, como a teoria do contrato de trabalho e sua relação com a acumulação por espoliação são desenvolvidas e debatidas na obra DRUCK, Graça. MELLO, Lawrence Estivalet de. ANTUNES, Ricardo. Contratualidade espoliativas e mobilizações coletivas: teoria e debate. São Paulo: Boitempo, 2023 (no prelo) e na tese defendida por MELLO, Lawrence Estivalet de. Crise do contrato de trabalho e ilegalidades expandidas [meio eletrônico]. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2020. Orientador: José Antônio Peres Gediel. 450 p.

preceitos pela processualidade neoliberal imposta agendas do Consenso de Washington, com a posterior conversão da educação em serviço negociável nos termos das normas jurídicas da OMC – Organização Mundial do Comércio. O artigo prossegue no exame de leis e alterações constitucionais que, vinculadas a discursos políticos de austeridade e de uma pretensa administração pública gerencial e de resultado, afetam as conquistas sociais relativas ao serviço público da educação e ao arcabouço de direitos dos docentes historicamente conquistado.

Na sequência, o artigo passa ao exame do uso desvirtuado e repetido do processo seletivo simplificado no Estado do Paraná e das peculiaridades da forma jurídica que sela o vínculo com o docente. Entre outras dimensões, estudam-se questões contratuais que redundam em ilegalidades, mas que recebem a chancela do Supremo Tribunal Federal, ou seja, espoliações de direitos sociais que assumem concretizam a noção de ilegalidades constitucionais<sup>5</sup>. Busca-se a compreensão a respeito da situação jurídica de tais trabalhadores temporários, aos quais se negam os direitos assegurados aos trabalhadores do setor privado e aos servidores públicos de carreira.

Prosseguindo o exame, o artigo analisa os traços discriminatórios que envolvem a contratação temporária e aponta a ocorrência de hostilidade acentuada e assédio institucional em condutas estatais, como o pagamento de salário inferior ao mínimo legal, a submissão de professores aos testes de contratação e as dispensas impostas aos que se insurgem judicialmente contra o Estado do Paraná.

Apontar e compreender a questionável ampla atuação estatal, que prioriza a renitente contratação temporária em detrimento da admissão por concurso público, ao lado da frequente invocação do Poder Judiciário em demandas coletivas e individuais que questionam os limites da (i)licitude e (in)constitucionalidade de elementos que integram ou circundam o instrumento padrão denominado “Contrato por Prazo Determinado – Regime Especial Professor”, evidenciam o interesse científico do estudo e a relevância social do tema.

Em termos metodológicos, utilizam-se as técnicas da revisão bibliográfica e do exame documental, para percorrer, em primeiro lugar, o caminho das proteções legais e constitucionais dirigidas à educação pública e ao trabalho docente desde a Constituição Federal de 1988 até os dias atuais, sua degradação escamoteada em discursos de austeridade e de administração de resultados. Em seguida, examinam-se documentos jurídicos que revelam espoliações situadas nos limites (i)legais e (in)constitucionais dos contratos temporários, como forma de expansão da precarização do serviço público da educação e das condições de trabalho dos docentes.

---

<sup>5</sup> Para compreensão do conceito de ilegalidades constitucionais, veja-se MELLO, Lawrence Estivalet de. Crise do contrato de trabalho e ilegalidades expandidas [meio eletrônico]. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2020. Orientador: José Antônio Peres Gediel. 450 p.

## Educação, serviço público e espoliação

Resultado do processo de redemocratização do Brasil após a queda do regime militar (1964-1985), a Constituição Federal promulgada em 1988<sup>6</sup>, dita cidadã, atribuiu à educação o status de direito social (art. 6º, caput)<sup>7</sup>. O texto assegurou, também, desde a sua redação originária e emendas que se seguiram, a gratuidade em todos os níveis na rede pública, ampliando-a para o ensino médio, tratada nas Constituições anteriores como exceção<sup>8</sup>.

Quanto aos profissionais da educação na rede pública de ensino, a Constituição de 1988 ainda fixou como princípio a valorização e a garantia, na forma da lei infraconstitucional, de planos de carreira e de ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos (art. 206, inciso V), possibilitando, excepcionalmente, a contratação de servidores para “atender a necessidade temporária de excepcional interesse público” (inciso IX do artigo 37)<sup>9</sup>.

Na linha dos comandos constitucionais abstratos, houve a edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que reproduziu o princípio da valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público o ingresso exclusivo por concurso, o aperfeiçoamento profissional continuado e remunerado, piso salarial profissional; progressão funcional, entre outros. (art. 67, I a VI)

Referidas disposições, contudo, foram e vêm sendo progressivamente esvaziadas pelo acirramento da processualidade neoliberal iniciada em 1938<sup>10</sup>, que assumiu contornos mais visíveis quando da implementação das diretrizes do chamado Consenso de Washington (1989). No que se refere à América Latina, a leitura de Saviani indica que o Consenso exigia (1) programa de rigoroso equilíbrio fiscal mediante reformas administrativas, trabalhistas e previdenciárias, direcionadas à profunda redução de gastos públicos; (2) uma rígida política de estabilização monetária e (3) a desregulação

---

<sup>6</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) > Acesso em 22 jul. 2022.

<sup>7</sup> Para uma discussão crítica a respeito do peso da Igreja Católica e sobre a relação entre público e privado na Assembleia Nacional Constituinte, veja-se FERNANDES, Florestan. *A Constituição inacabada, vias históricas e significado*. São Paulo: Estação Liberdade, 1989; FERNANDES, Florestan. *Memória Viva da Educação Brasileira*. Brasília: INEP. 1991. FERNANDES, Florestan. *Florestan Fernandes na constituinte: leituras para a reforma política*. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo Expressão Popular, 2014.

<sup>8</sup> OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. In *Revista Brasileira de Educação*. p. 61-74. Mai/Ago 1999, n. 11.

<sup>9</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) > Acesso em 22 jul. 2022.

<sup>10</sup> Dardot e Laval relatam que o momento fundador do neoliberalismo ocorreu no Colóquio Walter Lippmann, realizado durante cinco dias em Paris, a partir de 26 de agosto de 1938, no âmbito do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual (antecessor da Unesco). Trata-se de evento que contou com a presença de figuras que marcaram a história do pensamento e da política (neo)liberal dos países ocidentais após a guerra, como Friedrich Hayek, Jacques Rueff, Raymond Aron, Wilhelm Röpke, quer se trate de Alexander von Rüstow. (DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo [recurso eletrônico]: ensaio sobre a sociedade neoliberal*; tradução Mariana Echalar. - 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2016. 413 p. 69)

dos mercados tanto financeiro como do trabalho, privatização radical e abertura comercial<sup>11</sup>.

Tais políticas, inicialmente impostas pelos organismos financeiros internacionais<sup>12</sup> — mediante vinculação explícita do desembolso de recursos à adequação das políticas internas aos compromissos de ajuste fiscal<sup>13</sup> —, paulatinamente passaram a ser assumidas de bom grado pelas próprias elites econômicas e políticas dos países latino-americanos. Afinal, na ausência de estratégias nacionais de desenvolvimento econômico e, em um crescente cenário de desindustrialização, o parasitismo das classes dominantes detentoras do capital industrial e financeiro faz sua opção pela poupança externa como condutora dos investimentos.<sup>14</sup> Igualmente se mostraram mais perceptíveis, desde então, os sinais da acumulação por espoliação, como solução do capital para os problemas de sobreacumulação, a partir da liberação de um conjunto de ativos (incluindo força de trabalho) a custo muito baixo para que o capital sobreacumulado pode deles se apossar e lhes atribuir imediato uso lucrativo.<sup>15</sup>

Tal cenário criou condições para que a educação, em todos os seus níveis, desde 1995, fosse considerada serviço negociável dentro do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (AGCS ou GATS, sigla em inglês que significa General Agreement on Trade in Services), um dos pilares jurídicos da OMC – Organização Mundial do Comércio.<sup>16</sup> Não é por menos que o Banco Mundial, desde então, sugere a implementação do ensino à distância para que a tecnologia substitua, ao menos em parte, “os professores e a inversão de investimento público em educação superior para a educação fundamental.”<sup>17</sup>

Nesse percurso cronológico, relevante se mostra a menção à Lei 8.745, de 9 de dezembro de 1993<sup>18</sup>, que tratou da contratação por prazo determinado, regulando tanto contratações temporárias em que a realização de concurso se mostrava inviável (casos de

---

11 SAVIANI, Dermeval. Política educacional no Brasil após a ditadura militar. Rev. HISTEDBR On-line, Campinas, v.18, n.2[76], p.291-304, abr./jun. 2018

12 A saber, BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento Banco Mundial e FMI (Fundo Monetário Internacional), com capacidade para induzir políticas econômicas e o destino de continentes e países, zelando pelos interesses do capital. (SILVA, Maria Abádia da. O Consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. Linhas Críticas, 11(21), 255-264. Brasília, v. 11, n. 21, p. 255-264, jul./dez. 2005

13 GUITIÁN, Manoel. The Unique Nature of the Responsibilities of the International Monetary Fund; Pamphlet Series n. 46, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1992, 72 p., p. 27.

14 FONTES, Virginia. O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história. 2. ed., Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010, 388p., p.

15 HARVEY, David. O Novo Imperialismo. Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2003. p. 134, 201 p.

16 RIBEIRO, Gustavo Ferreira. Afinal, o que a organização mundial do comércio tem a ver com a educação superior? In Revista Brasileira de Política Internacional, n. 49, dez. 2006, p. 137-156.

17 “A nivel terciario, la tecnología puede sustituir, al menos en parte, a los profesores. Por ejemplo, los cursos por correspondencia y las universidades a distancia pueden aumentar la eficacia en función de los costos. La tecnología de satélites y de computadoras permite transmitir cursos interactivos de alta calidad directamente a los lugares de trabajo, en cooperación con las empresas que desean mejorar los conocimientos de sus empleados. Los estudiantes ahorran tiempo considerable que les tomaría el traslado de ida y vuelta a la escuela y no dejan de percibir ingresos al interrumpir el empleo para conseguir un título más avanzado.” Priorities and strategies for education. Spanish. Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial.” Banco Mundial, Washington, D. C. p. 94, 1996, 194 p.

18 BRASIL. Lei n. 8.745, de 9 de dezembro de 1993. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8745cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8745cons.htm)> Acesso em \_\_.

calamidade pública e da assistência a emergências em saúde pública, artigo 2º, incisos I e II), como em casos de atividades de caráter permanente, como é o caso do ensino (artigo 2º, X e XII).

Mesmo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aprovada em 1996, sofreu a influência dos ventos neoliberais, consagrando em seu corpo legal os pilares da (1) flexibilidade, por uma grande expansão diferenciada da rede privada, como também a organização pedagógica mais autônoma e diversificada e (2) da avaliação, que se revestiu das características de externalidade e sistematicidade incidindo sobre o rendimento, sobre as instituições, sobre os cursos agora também sobre a educação básica e do ensino superior (vide art. 9º, VI, VIII e IX e art. 87, IV d a LDB).<sup>19</sup>

Além de sua conversão em serviço passível de comércio, no contexto de capitalismo flexível, a educação pública é concretamente entendida como despesa a ser controlada e reduzida. Sob o pretexto de redução de gastos públicos, a retórica de equilíbrio fiscal é presença constante em reformas administrativas, trabalhistas e previdenciárias que constantemente atingem a educação pública, assim como os trabalhadores e servidores nela envolvidos.

Ainda nos idos de 1990, houve a aprovação da Emenda Constitucional n. 19 de 1998, que estabeleceu em suas bases um modelo de administração pública gerencial e de resultado, trazendo como consequência o crescimento descontrolado da terceirização, o avanço no uso de Organizações Sociais na gestão não fiscalizada de escolas públicas e estabelecimentos de saúde e o aumento dos contratos temporários e celetistas mais do que os estatutários no âmbito dos Estados e Municípios.<sup>20</sup>

Privatização, terceirização, gestão compartilhada são termos que, ao fim e ao cabo, designam a assunção, por instituições privadas, de parte das funções que antes eram realizadas pelo Estado e que geram, em prol da iniciativa privada, lucro dentro da própria estrutura estatal. Apesar de as medidas neoliberais terem sido inicialmente introduzidas no mandato de Collor de Mello, o seu subsequente aprofundamento ocorreu nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso e sua continuidade, em alguma medida, foi mantida no governo de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rouseff<sup>21</sup>.

---

19 CURY, Carlos Roberto Jamil. Vinte Anos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS v.10, n.20 | Julho-Dezembro de 2016. pp. 03-17

20 DRUCK, Graça. "Refor

20 OLIVEIRA, Francisco. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, Francisco. Brasil: uma biografia não autorizada. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 115-122.

20 EVANGELISTA, Olinda.; LEHER, Roberto. Todos pela educação e o episódio Costin no MEC: a pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. Revista Trabalho Necessário, v. 10, n. 15, 13 jun. 2018.

20 CARLEIAL, Liana Maria da Frota. Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rouseff. Estudos Avançados, 29(85), 201-214. ma administrativa: a "reforma trabalhista" dos servidores públicos". Revista Brasileira de Administração Política, n. 13(11): p. 69-84

21 de Oliveira, Francisco. A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil. En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9

Uma hegemonia às avessas<sup>22</sup> marcou o período em que o Partido do Trabalhadores ocupou a Presidência, época em que a governabilidade foi assegurada por conciliações de classe e concessões em prol dos interesses do capital que, asseguraram, inclusive, a interferência de setores dominantes nas políticas educacionais públicas<sup>23</sup>. Igualmente importante observar que foi no curso do segundo mandato de Dilma Rousseff que foram implementadas medidas de austeridade que atingiram a Educação Pública, as políticas sociais, assim como os níveis de crescimento e emprego.<sup>24</sup>

Com impeachment de Dilma Rousseff e a posse do cargo pelo Vice Presidente Michel Temer, em 31 de agosto de 2016, abriram-se janelas de oportunidades para vigorosas ofensivas neoliberais. Em curto espaço de tempo, houve a aprovação da Emenda Constitucional n. 95 de 15 de dezembro de 2016<sup>25</sup>, que congelou os gastos sociais por duas décadas na área da educação e saúde, independente do aumento do PIB (Produto Interno Bruto).

Marcada por extrema austeridade, a medida impediu o crescimento real de despesas (eis que a correção deveria observar apenas a inflação), adota prazo excessivamente extenso (vinte anos) e assume imponente forma jurídica (emenda à Constituição). No entender de Giovanni Alves, a Emenda sacramenta na Constituição Federal a espoliação do fundo público pelo capital financeiro, que demanda a solvabilidade do Estado no pagamento dos dividendos da dívida pública.<sup>26</sup>

Na sequência, em 2017, a aprovação da contrarreforma trabalhista consolidou a direção de decisões do Supremo Tribunal Federal cujo marco temporal inicial é 2014<sup>27</sup>, em continuidade à ascensão de um projeto político de direita, que buscava o enfraquecimento do movimento sindical e dos partidos de viés progressista<sup>28</sup>. Nessa direção, a Lei 13.467/2017 afetou alicerces do sistema legislativo trabalhista, criando especiosas figuras como a do “empregado hiperssuficiente” (artigo 444, parágrafo único da CLT) capaz de negociar diretamente com o empregador, e a do “negociado sobre o legislado” (artigo 611-A da CLT). Mais do que isso, a nova lei se mostrou eficiente em

---

22 OLIVEIRA, Francisco. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, Francisco. Brasil: uma biografia não autorizada. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 115-122.

23 EVANGELISTA, Olinda.; LEHER, Roberto. Todos pela educação e o episódio Costin no MEC: a pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. Revista Trabalho Necessário, v. 10, n. 15, 13 jun. 2018.

24 CARLEIAL, Liana Maria da Frota. Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff. Estudos Avançados, 29(85), 201-214.

25 BRASIL. Emenda constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

26 ALVES, Giovanni. A PEC 241, a contrarreforma neoliberal e a tragédia de Prometeu. 2016. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/10/19/a-pec-241-a-contra-reforma-neoliberal-e-atragedia-de-prometeu/>

27 “O caminho jurídico das transformações da intervenção estatal sobre o contrato de trabalho informa que o STF estabeleceu uma racionalidade e a reitera de maneira coerente, desde 2014, como um “romance em cadeia”. Afastou-se a validade de precedentes judiciais do Tribunal Superior do Trabalho, que afirmavam a ilicitude de diferentes lesões a direitos, como decisões incompatíveis com a razoabilidade”. (Mello, Lawrence Estivalet de. Crise do contrato de trabalho e ilegalidades expandidas [meio eletrônico]. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2020. Orientador: José Antônio Peres Gediél. p. 185, 450 p.)

28 DRUCK, Graça. A contrarreforma neoliberal e a terceirização: a precarização como regra. Dossiê. Cad. CRH 32 (86). May-Aug 2019.

abalar o modelo sindical vigente desde a década de 1930, não apenas por extinguir a obrigatoriedade de contribuição sindical, mas também pela manutenção do pilar da unicidade. Se o argumento da liberdade se mostrou efetivo ao condicionar descontos de contribuição à expressa opção do empregado, revelou-se meramente retórico ao manter o reconhecimento oficial-legal do sindicato pelo Estado, mais especificamente pelo Poder Judiciário, a quem ainda cabe aglutinar ou desmembrar as bases dos sindicatos oficiais, cassar mandatos e destituir direções sindicais.<sup>29</sup>

Outra demonstração do vigor das classes dominantes na consolidação de seu projeto de poder ocorreu já na égide do mandato de Jair Bolsonaro, quando aprovada a Emenda Constitucional n. Emenda constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019<sup>30</sup>, que estabeleceu a chamada contrarreforma da Previdência e que estabeleceu o fim da aposentadoria por tempo de contribuição, o aumento da idade mínima de aposentadoria para os trabalhadores em geral e também para categorias específicas como professores e trabalhadores rurais.

O ponto comum das citadas contrarreformas neoliberais aprovadas na sequência do impeachment é o asfixiamento do gasto social estatal para aprofundar o ajuste fiscal e garantir melhores condições de acumulação dos setores rentistas do capital. O terreno propício para tais mudanças é previamente preparado pela repetição de uma retórica monocórdica por setores da mídia e da classe política “de que haveria uma crise do Estado, de natureza sobretudo fiscal, gerada pelos excessivos gastos sociais, que justificaria a realização de amplas reformas no Estado e a adoção de políticas de austeridade.”<sup>31</sup>

Atualmente e, mesmo após inúmeras alterações de versão, aguarda entrada na pauta de votações no Plenário da Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/20 que constitui o projeto de Reforma Administrativa do atual Governo e, em cujo texto ainda persistem pontos que acentuam a transformação do serviço público em trabalho público<sup>32</sup>, como a terceirização ampla e a contratação de pessoal de empresas para a prestação de serviços públicos; o prazo máximo de 10 (dez) anos para a duração de contrato temporário na Administração Pública; a possibilidade de redução de 25% da remuneração e de jornada de servidores em caso de crise econômica; a ausência de definição das chamadas atividades típicas de Estado. Segundo a Técnica

---

29 BOITO, Armando. O sindicalismo de Estado no Brasil: uma análise crítica da estrutura sindical. Campinas/São Paulo: Editora da Unicamp/ Hucitec, 1991, 312 p, p. 31.

30 Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm) >

31 BRIDI, Maria Aparecida. BRAUNERT, Mariana Bettega. BERNARDO, Kelen Aparecida da Silva. A inserção da precariedade do trabalho no setor público como resultados das políticas neoliberais. In: Políticas de austeridade e direitos sociais / Lawrence Estivalet de Mello, Josiane Caldas, José Antonio Peres Gediél, organizadores. – Curitiba, PR: Kayganguê Ltda, 2019. p. 101

32 Expressão adotada por Gediél, Mello e Barbosa no artigo intitulado “Do serviço ao trabalho público: forma contratual e assédio moral institucional”, In: Assédio institucional no Brasil [livro eletrônico] : avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado / organização José Celso Cardoso Junior...[et al.]. -- Brasília, DF: Associação dos Funcionários do Ipea : EDUEPB, 2022.PDF, p. 484-516.

Nota Técnica 69/2021<sup>33</sup>, emitida pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, as medidas contidas na PEC 32 podem gerar compressão mais forte nos Estados e Municípios, onde a maior parte da força de trabalho está em cargos das áreas de educação e saúde.

Nítida se mostra a articulação crescente entre as formas precárias de trabalho no serviço público e o papel do Estado no aumento da desproteção social dos trabalhadores que atuam na Administração Pública. Evidente, também, a função das formas híbridas contratuais nas práticas estatais de gestão e organização que, aproveitando-se da imprecisão conceitual relativa à figura do servidor público e da permissividade constitucional para a pluralidade de regimes jurídicos dos servidores, promovem o progressivo e acentuado deslizamento do regime estatutário para o regime celetista e, finalmente, para regimes de trabalho híbridos, marcados pelo patamar reduzido de direitos e pela instabilidade do ajuste estabelecido em relação ao trabalhador<sup>34</sup>.

A contratualização do regime de trabalho do servidor público é dinâmica que se revela pelo câmbio progressivo do estatuto jurídico dos servidores por formas jurídicas de contratualidade privada, a regular o exercício de atividades típicas de servidores. Nesse conjunto, sobressai a fragilidade dos contratos temporários que, idealizados para situações de excepcionalidade, têm sido adotados de maneira recorrente pela Administração Pública.

### **“Professor PSS”: espoliação pela via contratual escorada na legislação**

A dinâmica espoliativa dirigida às conquistas sociais da educação e do serviço público mostra concretude na disseminação desenfreada da contratação temporária no âmbito dos Estados, e na regulação jurídica do trabalho prestado à Administração Pública<sup>35</sup>. O exame específico de instrumentos da espécie adotados pelo Estado do Paraná com relação aos seus professores e sua correspondente apreciação jurisprudencial possibilitam vislumbrar, de maneira pormenorizada, a extensão da precarização imposta por tais formas híbridas de ajuste temporário.

33 BRASIL. Senado Federal. Nota Técnica 69/2021. Aspectos fiscais da PEC 32/2020 (“Reforma Administrativa”) e proposta de medidas alternativas. Brasília, DF: Consultoria de Orçamentos, fiscalização e controle do Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-69-2021-aspectos-fiscais-da-pec-32-2020-201creforma-administrativa201d-e-proposta-de-medidas-alternativas/view>

34 GEDIEL, José Antônio. MELLO, Lawrence Estivalet, BARBOSA, Fernando César Mendes. “Do serviço ao trabalho público: forma contratual e assédio moral institucional”, In: Assédio institucional no Brasil [livro eletrônico] : avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado / organização José Celso Cardoso Junior...[et al.]. -- Brasília, DF: Associação dos Funcionários do Ipea: EDUEPB, 2022.PDF, p. 484-516.

35 Para uma discussão mais ampla sobre os sentidos da contratação privada no âmbito da administração pública, conforme ditames do Banco Mundial, com olhar sobre suas repercussões no assédio moral institucional, veja-se: KATREIN, Camila Siquira; MELLO, Lawrence Estivalet de. Resiliência, Assédio Moral e Convenção 190 da OIT. In: Marco Aurélio Serau Junior. (Org.). Assédio moral e sexual no trabalho: comentários à convenção nº 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) [1ed. Belo Horizonte: IEPREV, 2021, v. 1, p. 149-181.

O avanço do neoliberalismo sobre a educação e sobre o conjunto de direitos dos docentes não é produto de governos isolados, mas obteve maior relevância em determinados mandatos e passou a ser mais evidente pela implementação de reformas introduzidas no país a partir de 1990, que determinaram o aprofundamento do caráter autocrático e elitista do Estado brasileiro. Sob roupagem de reformas democráticas, foram estabelecidas mudanças constitucionais que redefiniram a estrutura estatal, estreitando seus vínculos orgânicos com os interesses do grande capital<sup>36</sup>, em detrimento dos interesses dos trabalhadores e servidores públicos.

No caso específico do Paraná, a partir de 1995, as políticas educacionais no estado se apropriaram, progressivamente, do suporte econômico e ideológico sugerido pelo neoliberalismo. Cita-se, nesse aspecto, a imposição de formação continuada de professores, em cursos ministrados por empresas privadas que buscavam moldar docentes segundo as características de flexibilidade e proatividade esperadas em tempos neoliberais, aliada à completa ausência de projetos curriculares na proposta política de governo<sup>37</sup>.

Na segunda década dos anos 2000, houve, pelo governo estatal, clara opção pela redução das despesas com o funcionalismo, como principal meio de controle das contas públicas, inibindo a realização de concursos e incentivando a terceirização. Trata-se de medida de adequação das contas públicas aos ditames da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo texto considera que despesas com a subcontratação de empresas e com a contratação temporária, emergencial e de comissionados não são computadas como despesas de pessoal<sup>38</sup>.

A forma jurídica que dá amparo à contratação temporária no Paraná é prevista na Lei Complementar n. 108/2005<sup>39</sup> do Estado do Paraná e repete a disposição alusiva aos requisitos da necessidade temporária e do excepcional interesse da Administração (artigo 1º) previstos na Constituição Federal. Especificamente em relação aos professores, o §1º do artigo 2º estabelece que o excepcional interesse público ocorre em contratações efetivadas “exclusivamente para suprir a falta de docente (...) decorrente de aposentadoria, demissão, exoneração, falecimento, afastamento para capacitação e nos casos de licenças legalmente concedidas.” Já o lapso temporal de duração da contratação

---

36 MACIEL, David. Neoliberalismo e autocracia burguesa no Brasil. Cadernos Cemarx, Campinas, n. 5, p. 195-210, 2009.

37 NODA, Marisa. GALUCH, Maria Terezinha Bellanda. Políticas públicas de educação no ensino básico do estado do paraná: da d vida social   forma o para o mercado (1980-2000). Rev. HISTEDBR On-line, Campinas, v.18, n.2[76], p.545-569, abr./jun. 2018.

38 DRUCK, Graça A terceiriza o na saúde pública: formas diversas de precariza o do trabalho. Trabalho, Educa o e Saúde [online]. 2016, v. 14, n. Suppl 1 [Acessado 6 Maio 2022] , pp. 15-43. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00023>>. ISSN 1981-7746. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00023>.

39 PARANÁ. Lei Complementar 108 de 18 de maio de 2005. “Dispõe sobre a contrata o de pessoal por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos órgãos da Administra o Direta e Autárquica do Poder Executivo, conforme especifica”. Disponível em <[http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod\\_legislativo\\_arquivo/mod\\_legislativo\\_arquivo.php?leiCod=23505&tipo=L&tplei=0](http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=23505&tipo=L&tplei=0)> Acesso em 5 jan 2022.

temporária é trazido nos artigos 2º, VI, VII e 5º, §1º, da Lei Complementar, como sendo de vinte e quatro meses o prazo<sup>40</sup>.

Na busca pela aparência de responsabilidade fiscal, o Estado do Paraná faz da estratégia da contratação temporária uma forma de simular a redução de despesas com pessoal. Trata-se, em verdade, de notório esgarçamento dos limites da permissão constitucional, visto inexistir excepcionalidade na frequente contratação temporária, à mingua concursos públicos para professores. O último concurso público para professores da rede estadual ocorreu em 2013<sup>41</sup> e, conforme denuncia a entidade sindical, desde 2005, há manobra estatal de ampla contratação de trabalhadores temporários, como forma de suprir a necessidade permanente de docentes de ensino fundamental II e ensino médio (portanto, fora da hipótese de necessidade temporária e excepcional interesse da Administração).

Esse ajuste temporário se reveste da forma jurídica do contrato denominado Contrato por Prazo Determinado em Regime Especial que, amparado na Constituição do Estado (artigo 34) e na Lei complementar 108/2005 (artigo 10), confere ao docente sob esse regime, além do pagamento de salário em sentido estrito e do repouso semanal remunerado, o pagamento das verbas rescisórias, em especial 13º. salário proporcional, férias proporcionais, além de outras verbas previstas nos dispositivos já referidos<sup>42</sup>.

Um olhar superficial já permite observar que a contratação temporária de professores pela Administração Pública revela a expansão de precarização que se ampara na legislação estatal, que assegura aos contratados apenas parte dos direitos sociais estendidos aos trabalhadores de modo geral e também aos servidores ocupantes de cargo público. O que aparenta assegurar direitos, em realidade, possui caráter espoliativo, pois nega a tais trabalhadores os direitos não mencionados nessa legislação e, em um aspecto mais profundo, revela que tais professores vivem em uma situação jurídica indefinida. Trata-se de hibridismo<sup>43</sup> em que as bordas da legalidade não se mostram propositalmente definidas, de modo a possibilitar que lhe sejam negados, a um só tempo, direitos relativos aos trabalhadores do serviço público (servidores) e aos trabalhadores do regime privado.

---

40 Em caso de aprovação da PEC 32, terá o efeito reflexo de ser amplamente aumentado para o prazo de 10 (dez) anos.

41 PARANÁ. Decreto Estadual nº 7.116, de 28/01/2013. “Fica aprovado o Regulamento Geral de Concursos Públicos para provimento de cargo e emprego público do Poder Executivo na Administração Direta e Autárquica. Disponível em <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=85041&codTipoAto=&tipoVisualizacao=original>> Acesso em 06 mai. 2022.

42 Lei Complementar n. 108/2005: Art. 10. (...) II - auxílio-alimentação, na forma da lei; III - vale-transporte, na forma da lei; IV - afastamentos decorrentes de: a) casamento até 5 (cinco) dias; b) luto por falecimento do cônjuge, filho, pai, mãe e irmão, por até 5 (cinco) dias; c) licença para tratamento de saúde e acidente de trabalho na forma da legislação previdenciária aplicável ao regime geral; d) licença paternidade de 5 (cinco) dias; V - para os docentes contratados para a rede estadual de ensino, auxílio transporte na forma da Lei Complementar nº. 103/2004;

43 Conforme Mello, os contratos híbridos não constituem mera desregulamentação do contrato de emprego, mas mais propriamente sua flexibilização (...), com novidades decorrentes do tempo histórico e do nível de reorganização do mundo do trabalho. (Mello, Lawrence Estivalet de. Crise do contrato de trabalho e ilegalidades expandidas [meio eletrônico]. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2020. Orientador: José Antônio Peres Gediel. p. 23, 450 p.)

No caso brasileiro, a hibridização se revela pela presença de “contratos de trabalho atípicos, entendidos como contratos que fogem do padrão de contratação por tempo indeterminado de um só padrão”, tendo como formas mais usuais os contratos por tempo determinado, contrato por experiência, estágio e outros<sup>44</sup>.

O instrumento contratual firmado com os docentes temporariamente contratados<sup>45</sup> mescla elementos do contrato de regime especial (aquele previsto no art. 1º, parágrafo único da Lei Complementar 108 do PR), tido como típico e padrão, e elementos considerados atípicos, como a existência (ou não) de direitos adicionais não previstos na lei específica ou no instrumento contratual. A hibridização de tais modalidades contratuais ocorre em paralelo à legalização de cláusulas contratuais e os limites correspondentes acabam desaguando na interpretação constitucional dos contratos, realizada por magistrados.

Observando o arcabouço garantido aos trabalhadores do setor privado, a contratação nega aos professores temporários o direito à regulação de trabalho extraordinário (art. 7º, inciso XIII), aos direitos assegurados por normas coletivas (art. 8º, XXVI) – como hora atividade, por exemplo<sup>46</sup> – e aos direitos assegurados nos artigos 317 a 323 da CLT. Além disso, caso os professores contratados a título temporário queiram fazer valer o direito ao FGTS, precisam demonstrar judicialmente a nulidade da contratação temporária, nos termos do Artigo 19-A da Lei n. 8.036/90. No caso do Paraná, há farta jurisprudência que reconhece a nulidade de contratos firmados com docentes em razão de sucessivas contratações que não caracterizam necessidade temporária e excepcional no interesse da Administração, mas sim necessidade permanente do ensino em burla à exigência constitucional de concurso público (art. 37, II e § 2º)<sup>47</sup>. Ocorre, contudo, que os efeitos do reconhecimento de tal nulidade se mostram tíbios, na medida a Súmula 363 do Tribunal Superior do Trabalho<sup>48</sup> e a jurisprudência formada no âmbito do Supremo Tribunal Federal asseguram aos trabalhadores explorados pela Administração Pública somente o puro e simples direito ao pagamento das horas trabalhadas e aos depósitos de FGTS. Observe-se:

<sup>44</sup> CARLEIAL, Liana; AZAÏS, Christian. Mercados de Trabalho e Hibridização: uniformidade e diferenças entre França e Brasil. In: Caderno CRH, Salvador, UFBA, vol. 20, n. 51, pp 401-417, 2007.

<sup>45</sup> Contratos padronizados como os que foram juntados aos autos 0006222-65.2021.8.16.0021; 0000392-91.2021.8.16.0127 e 0022132-08.2019.8.16.0182, da Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis do Paraná e aos autos 0016876-43.2022.8.16.0000, 0075850-10.2021.8.16.0000 e 0000558-82.2022.8.16.0000 da 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Paraná. Trata-se de processos que tramitam sob o formato eletrônico e disponíveis à consulta pública no sítio [www.tjpr.jus.br](http://www.tjpr.jus.br).

<sup>46</sup> Os professores do setor privado do Estado do Paraná têm assegurado, por norma coletiva, têm direito à hora atividade, no percentual de 12%, conforme cláusula décima sexta da Convenção Coletiva 2021-2023, firmada entre o Sindicato dos Professores no Estado do Paraná (SINPROPAR/PR) e o Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Estado do Paraná (SINEPE/PR). Disponível em < <http://sinpropar.org.br/wp-content/uploads/2021/05/CCT-2021-2023.pdf>

<sup>47</sup> A título exemplificativo, citam-se as seguintes decisões: 1) TJPR - 4ª Turma Recursal - 0004510-13.2019.8.16.0182 - Curitiba - Rel.: Juiz Leo Henrique Furtado Araujo - J. 08.11.2021, 2) Tjpr - 4ª Turma Recursal - 0014008-36.2019.8.16.0182 - Curitiba - Rel.: Juiz Marco Vinicius Schiebel - J. 05.11.2021, 3) Tjpr - 4ª Turma Recursal - 0010557-03.2019.8.16.0182 - Curitiba - Rel.: Juiz Guilherme Cubas Cesar - J. 27.04.2021 e 4) Tjpr - 4ª Turma Recursal - 0001763-26.2018.8.16.0150 - Santa Helena - Rel.: Juiz Aldemar Sternadt - J. 05.04.2021

<sup>48</sup> [https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_351\\_400.html#SUM-363](https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_351_400.html#SUM-363).

Súmula nº 363 do TST. CONTRATO NULO. EFEITOS (nova redação) - Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003. A contratação de servidor público, após a CF/1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo art. 37, II e § 2º, somente lhe conferindo direito ao pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o valor da hora do salário-mínimo, e dos valores referentes aos depósitos do FGTS.

ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO CONTRATADO POR TEMPO DETERMINADO PARA ATENDIMENTO DE NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. REQUISITOS DE VALIDADE (RE 658.026, REL. MIN. DIAS TOFFOLI, DJE DE 31/10/2014, TEMA 612). DESCUMPRIMENTO. EFEITOS JURÍDICOS. DIREITO À PERCEPÇÃO DOS SALÁRIOS REFERENTES AO PERÍODO TRABALHADO E, NOS TERMOS DO ART. 19-A DA LEI 8.036/1990, AO LEVANTAMENTO DOS DEPÓSITOS EFETUADOS NO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO - FGTS. (RE 765320 RG, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, julgado em 15/09/2016. Publicado em 23/09/2016)

Mais do que isso, um raciocínio a *contrario sensu*, revela que em caso de contrato temporário que siga os ditames (espoliativos) da lei, não há direito sequer ao FGTS. Nesse aspecto, destaca-se o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, conforme decisão proferida nos autos de Recurso Extraordinário com repercussão geral<sup>49</sup>:

EMENTA Recurso extraordinário. Direito Administrativo. Contrato nulo. Efeitos. Recolhimento do FGTS. Artigo 19-A da Lei n. 8.036/90. Constitucionalidade. 1. É constitucional o art. 19-A da Lei nº 8.036/90, o qual dispõe ser devido o depósito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço na conta de trabalhador cujo contrato com a Administração Pública seja declarado nulo por ausência de prévia aprovação em concurso público, desde que mantido o seu direito ao salário. 2. Mesmo quando reconhecida a nulidade da contratação do empregado público, nos termos do art. 37, § 2º, da Constituição Federal, subsiste o direito do trabalhador ao depósito do FGTS quando reconhecido ser devido o salário pelos serviços prestados. 3. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.

Também o traço espoliativo é observado em face da negação dos direitos assegurados aos servidores, de modo geral. Nega-se aos professores contratados pelo PSS, por exemplo, a “duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho” (artigo 39, § 3º, XIII da Constituição Federal) e, por conseguinte, a remuneração de hora extraordinária com adicional mínimo de 50% (assegurado aos servidores por força do artigo 38, § 3º, XVI da Constituição Federal). Tampouco se assegura a esses profissionais uma carga horária mínima ou os padrões de remuneração relativos a 20 ou 40 horas semanais, com limitação de 2/3 (dois terços) da

49 STF - RE 596478, Relator(a): ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2012, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-040 DIVULG 28-02-2013 PUBLIC 01-03-2013 EMENT VOL-02679-01 PP-00068. PUBLICAÇÃO no DJE 25/02/2015,ATA Nº 16/2015. DJE nº 36

carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos. (art. 29 da Lei Complementar n. 103/04 do Estado do Paraná).

Em nova demonstração de vigor, as hostilidades contratuais dirigidas aos servidores temporários foram validadas por decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, mediante fixação de tese de repercussão geral. No acórdão proferido pelo Plenário da Corte em sede do Recurso Extraordinário n. 1066677<sup>50</sup>, decretou-se que “Servidores temporários não fazem jus a décimo terceiro salário e férias remuneradas acrescidas do terço constitucional, salvo (I) expressa previsão legal e/ou contratual em sentido contrário, ou (II) comprovado desvirtuamento da contratação temporária pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações”. Observe-se:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. DIREITO A DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO E FÉRIAS REMUNERADAS, ACRESCIDAS DO TERÇO CONSTITUCIONAL. 1. A contratação de servidores públicos por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, prevista no art. 37, IX, da Constituição, submete-se ao regime jurídico-administrativo, e não à Consolidação das Leis do Trabalho. 2. O direito a décimo terceiro salário e a férias remuneradas, acrescidas do terço constitucional, não decorre automaticamente da contratação temporária, demandando previsão legal ou contratual expressa a respeito. 3. No caso concreto, o vínculo do servidor temporário perdurou de 10 de dezembro de 2003 a 23 de março de 2009. 4. Trata-se de notório desvirtuamento da finalidade da contratação temporária, que tem por consequência o reconhecimento do direito ao 13º salário e às férias remuneradas, acrescidas do terço. 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Tese de repercussão geral: "Servidores temporários não fazem jus a décimo terceiro salário e férias remuneradas acrescidas do terço constitucional, salvo (I) expressa previsão legal e/ou contratual em sentido contrário, ou (II) comprovado desvirtuamento da contratação temporária pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações".

Da citada tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, infere-se o entendimento de que, em contratos temporários lícitos, não há direito a 13º salário e férias, exceto se houver previsão legal ou contratual. Chama a atenção que a Corte Suprema entenda que a ausência de previsão em lei ou contrato a respeito do direito às férias e 13º afaste a previsão constitucional que garante tais parcelas tanto a servidores e trabalhadores da iniciativa privada. Mais do que isso: ao fixar tese de repercussão geral com eficácia erga omnes e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário (art. 927 do Código de Processo Civil), o Supremo Tribunal Federal impôs às instâncias inferiores o acolhimento jurisprudencial de entendimento ofensivo à Constituição de que direitos constitucionais dependem de previsão em lei infraconstitucional ou o contrato para serem reconhecidos.

---

50 STF. Recurso Extraordinário RE 1066677, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-165 DIVULG 30-06-2020 PUBLIC 01-07-2020

Igualmente se constata ilegalidade constitucional<sup>51</sup> na tese de repercussão geral firmada, na medida em que o Supremo Tribunal Federal valida e impõe às instâncias inferiores do Poder Judiciário o argumento da Administração Pública de que por meio do “poder da legalidade” se pode assegurar (por previsão legal ou contratual) ou se pode afastar (por omissão) direitos constitucionalmente garantidos a todos os trabalhadores (artigo 7º, inciso VIII e XVII) e servidores (§3º do artigo 30), sem distinção.

Nota-se, portanto, que a permissividade constitucional de contratação temporária e a prevalência de interesses privados que se apropriam do serviço público dão azo a contratualidades espoliativas que possibilitam ao Estado empregador a exploração do trabalho docente pelo intermédio de forma jurídica híbrida, que simultaneamente afasta as proteções do regime único de servidores e nega os direitos trabalhistas que se garantem aos professores do ensino privado.

Destaca-se a dimensão essencial do Estado na tríade descrita por István Mészáros<sup>52</sup> e sua forte simbiose com o capital e com a exploração do trabalho assalariado, na reprodução permanente e auto expansionista do próprio capitalismo. A peculiaridade do caso das contratações espoliativas ora estudadas fica por conta das agressões impostas pelo poder da legalidade, que se apresentam nos contratos executados na conformidade da legislação específica validados pelo Poder Judiciário, mas que se exacerbam nos contratos nulos executados reiteradamente pela Administração Pública e, por vezes, validados pelo Poder Judiciário.

## Discriminação e assédio institucional

As hostilidades contratuais acima apontadas podem ganhar expansão ao ponto de assumir desenho institucional discriminatório, amparado na permissividade constitucional que autoriza a contratação temporária. O espraiamento da contratação dos professores temporários propicia forte segmentação no conjunto de trabalhadores que atuam na educação e evidencia a criação, no serviço público, de professores de categorias distintas: os concursados e os contratados que, embora lecionem na educação pública, são remunerados e protegidos de diferentes formas, em distintos níveis de precarização.

Ocorre que o traço discriminatório pode ainda se manifestar de modo mais nítido quando o Estado empregador, fazendo uso do “poder da legalidade” exacerba a distinção prejudicial, em três situações específicas: a submissão de professores aos testes de contratação, o pagamento de salário inferior ao mínimo legal aos docentes temporários e a retaliação dirigida aos que se insurgem judicialmente contra o Estado do Paraná.

---

51 Mello, Lawrence Estivalet de. Crise do contrato de trabalho e ilegalidades expandidas [meio eletrônico]. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2020. Orientador: José Antônio Peres Gedieli. p. 185, 450 p.

52 Devido à inseparabilidade das três dimensões do sistema do capital plenamente articulado - capital, trabalho e Estado -, é inconcebível emancipar o trabalho sem simultaneamente superar o capital e o Estado”. MÉSZÁROS István. Para além do capital: Rumo a uma teoria da transição. Ebook. Tradução de Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. 1.ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 8957.

Na fase pré-contratual, a discriminação estatal se apresenta na sujeição dos professores temporários, de tempos em tempos, a novas e crescentes exigências, para que possam se submeter ao processo seletivo da precária contratação temporária que surge como opção de trabalho, ante a prolongada ausência de realização de concurso público.

Desde a implantação da Lei 108/2005, o processo seletivo simplificado de docentes ocorreu com base nos títulos acadêmicos e no tempo de experiência na função, mediante demonstração documental realizada pelas candidatas e pelos candidatos. Tal análise era realizada pelos Núcleos Regionais de Educação e ocorria sem cobrança de taxa de inscrição para os professores<sup>53</sup>. Ocorre que em 2020, foi celebrado contrato entre a Secretaria da Educação e do Esporte (SEED) e o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção de Promoção de Eventos (CEBRASPE), que custou 3,5 milhões para o Estado do Paraná, realizado sem licitação.

Segundo os novos critérios estabelecidos no com o Edital 47/2020<sup>54</sup> os professores foram submetidos a prova presencial, mediante pagamento de inscrição e em época de acentuado contágio de pandemia da covid-19. Situação similar ainda ocorreu em 2021, pela publicação do Edital 51/2021<sup>55</sup>, que custou mais de R\$3 milhões ao Estado. Atualmente, na vigência do Edital 30/2022<sup>56</sup>, além da exigência de prova e do pagamento da inscrição, os professores deverão gravar e postar vídeo na plataforma do YouTube, a ser avaliado pela Comissão Avaliadora.

Tais práticas de gestão estatal, a pretexto de avaliar a competência profissional dos professores de PSS — que são seguidamente recontratados, dada a repetição dos processos seletivos simplificados no Paraná — priorizam o lucro privado das empresas contratadas envolvidas no processo seletivo, que se beneficiam das taxas de inscrição, outrora inexistentes, além de outros valores pagos pelo Estado. De outro lado, propiciam que os dirigentes estatais invoquem, em seu favor, a suposta transparência e confiabilidade do processo seletivo decorrente da intermediação por instituições privadas remuneradas por altas somas. Afinal, como apontam Dardot e Laval “o mais importante na virada neoliberal não é tanto a ‘retirada do Estado’, mas a modificação de suas modalidades de intervenção em nome da ‘racionalização’ e da ‘modernização’ da administração pública”<sup>57</sup>.

No ano de 2018, além das repetidas e massivas contratações temporárias, realizadas em prejuízo da necessária abertura de concurso público, e da supressão de direitos decorrente do próprio regime, o Estado do Paraná ultrapassou novas barreiras da ilegalidade, optando por pagar aos professores contratados pelo regime de PSS salário

53 O sindicato da categoria fez denúncia a esse respeito ao Tribunal de Contas do Estado, em data de

54 Edital 47/2020. Disponível em <  
[https://www.educacao.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-12/edital\\_472020\\_gsseed\\_pss\\_prof\\_14122020.pdf](https://www.educacao.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-12/edital_472020_gsseed_pss_prof_14122020.pdf)

55 Edital 51/2021. Disponível em <  
[https://www.educacao.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2021-09/edital512021\\_gsseed\\_retificado140921.pdf](https://www.educacao.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-09/edital512021_gsseed_retificado140921.pdf) >

56 Edital 30/2022. Disponível em <  
[https://d676e6gwpn3ec.cloudfront.net/concursos/1116/1\\_6498658.pdf](https://d676e6gwpn3ec.cloudfront.net/concursos/1116/1_6498658.pdf)

57 DARDOT, Pierre LAVAL, Christian. A nova razão do mundo [recurso eletrônico] : ensaio sobre a sociedade neoliberal; tradução Mariana Echalar. - 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2016. 413 p., p. 224.

abaixo do piso mínimo da categoria definido pela Lei Complementar n. 103/2004 e seu Decreto Regulamentador n. 2.947/04. A ilicitude acabou sendo corrigida pelo Poder Judiciário, conforme acórdão proferido nos autos da Ação Declaratória Cumulada com Cobrança ajuizada pela APP - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná, proposta pela entidade sindical<sup>58</sup>:

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO DECLARATÓRIA CUMULADA COM COBRANÇA. EDITAL N.º 72/2017 GS/SEED. REALIZAÇÃO DE PSS PARA A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PROFESSOR, PROFESSOR PEDAGOGO, PROFESSOR GUIA INTÉRPRETE E TRADUTOR E INTÉRPRETE DE LÍNGUA BRASILEIRA DE SINAIS. ITEM 3.1. QUE PREVÊ VALOR DA HORA-AULA INFERIOR AO ESTABELECIDO NO DECRETO N.º 2.947/2004. ILEGALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N.º 108/2005 QUE DEVE SER LIDA EM CONJUNTO COM A LEI COMPLEMENTAR N.º 103/2004 E SEU DECRETO REGULAMENTADOR N.º 2.947/04. NORMAS ESPECÍFICAS PARA O TRABALHADOR OCUPANTE DE CARGO DE PROFESSOR E SEU PLANO DE CARREIRA. ADEQUAÇÃO DO TERMO INICIAL DOS JUROS DE MORA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS QUE DEVEM SER FIXADOS EM LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA, NOS TERMOS DO ARTIGO 85, §4º. INCISO II DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA EM REEXAME NECESSÁRIO. (TJPR - 4ª Câmara Cível - 0001924-86.2018.8.16.0004 - Curitiba - Rel.: DESEMBARGADOR ABRAHAM LINCOLN MERHEB CALIXTO - J. 11.08.2020) (grifos acrescentados)

Por fim, a fase pós-contratual de contratações desvirtuadas e reconhecidamente nulas também se mostra marcada por medidas discriminatórias de retaliação estatal promovida contra os docentes que, no exercício do direito constitucional de ação, propuseram demandas perante o Estado do Paraná, para ver reconhecido o seu direito aos depósitos fundiários.<sup>59</sup> Inúmeros professores contratados temporariamente foram surpreendidos em outros contratos em andamento, com avisos de rescisão contratual porque, no passado, acionaram judicialmente o Estado do Paraná, reclamando (e obtendo) o direito aos depósitos fundiários relativo a anteriores contratações nulas por descumprimento dos requisitos da contratação simplificada estabelecidos no artigo 2º da Lei 108/95<sup>60</sup>.

A explicação estatal oficialmente apresentada aos docentes que tiveram seus contratos rescindidos foi o exercício de autotutela pela Administração Pública pois, se houve a declaração judicial individual de nulidade de contratos anteriores dos docentes que propuseram demandas em face do Estado do Paraná, a consequência lógica seria a rescisão imediata dos contratos temporários em andamento. A justificativa oficial seria minimamente plausível se (a) o Estado do Paraná não promovesse a sucessiva abertura de processos seletivos simplificados, biênio após biênio; (b) houvesse previsão (ainda que

---

58 TJPR - Processo: 0001924-86.2018.8.16.0004 - Relator(a): Desembargador Abraham Lincoln Merheb Calixto - Órgão Julgador: 4ª Câmara Cível - Comarca: Curitiba - Data do Julgamento: 11/08/2020 - Data da Publicação: 16/08/2020

59 Conforme já descrito na nota de rodapé n. 45, supra, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Paraná reconhece a nulidade presente na prática de contratações sucessivas por parte do Estado e há farto número de julgados que apontam nessa direção.

60 Quais sejam, excepcional falta de docentes e lapso temporal máximo de 2 anos

inconstitucional) nos Editais de impedimento de participação de professores que litigaram contra o Estado do Paraná no certame e se o tempo de contratação temporária anterior não contasse positivamente para efeito de titulação; (c) não houvesse manutenção no quadro de docentes temporários dos professores que não ajuizaram qualquer demanda contra o ente estatal, ainda que tenham mantido sucessivos contratos temporários.

Em realidade, o argumento estatal busca justificar o injustificável e oculta as razões discriminatórias que impõem intimidação aos professores temporários, como forma de prevenção para que não busquem judicialmente o reconhecimento de seus direitos. Os detalhes da situação ora narrada são parcialmente refletidos no entendimento não pacificado do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, exemplificados a partir das seguintes decisões:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROFESSOR DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. CONTRATO VIA PSS. ALEGADA ILEGALIDADE NO ATO QUE EXTINGUE O CONTRATO DE TRABALHO TEMPORÁRIO DO IMPETRANTE. IMPOSSIBILIDADE DE VERIFICAÇÃO. ATO ADMINISTRATIVO PRATICADO EM CONFORMIDADE COM ATO JUDICIAL ANTERIOR. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE, TÃO SOMENTE, EXERCEU O SEU PODER DE AUTOTUTELA. PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO RESPEITADO. AUSÊNCIA DE QUALQUER ELEMENTO QUE COMPROVE ADOÇÃO DE MEDIDA PUNITIVA, COERCITIVA OU DISCRIMINATÓRIA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO A SER AMPARADO. SEGURANÇA DENEGADA.

(TJPR - 2ª Cívél - 0042948-72.2019.8.16.0000 - \* Não definida - Rel.: JUIZ DE DIREITO SUBSTITUTO EM SEGUNDO GRAU CARLOS MAURICIO FERREIRA - J. 27.07.2020)

1) DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO (PSS Nº 47/2020, PROFESSOR E PROFESSOR PEDAGOGO). CANDIDATA APROVADA. NÃO CONVOCAÇÃO EM VIRTUDE DE DEMANDA AJUIZADA ANTERIORMENTE, VISANDO RECEBIMENTO DE FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). ALEGADA ADEQUAÇÃO À JURISPRUDÊNCIA DESTE TRIBUNAL. NÃO OCORRÊNCIA.

a) A ausência de vedação ou esclarecimento no Edital do Processo Seletivo Simplificado, acerca da impossibilidade de nova contratação de candidatos cujos contratos anteriores tenham extrapolado o prazo da Lei Complementar nº 108/2005, gera legítima expectativa nos participantes de que a aprovação no Processo Seletivo Simplificado, com boa classificação, permitiria nova contratação temporária, inclusive para aqueles que, anteriormente, demandaram em face do Ente Público.

b) O bloqueio de contratação somente para os candidatos que já obtiveram reconhecimento judicial da ilegalidade de contratos anteriores implica conduta abusiva e discriminatória, haja vista que a ilegalidade, no caso, é pré-existente à sentença judicial, não sendo possível ao Ente Público impedir o acesso apenas de alguns em meio à universalidade de servidores em situação funcional similar.

c) Portanto, não se trata de nova postura do Estado a fim de se adequar ao entendimento jurisprudencial, pois, se assim fosse, a não contratação teria atingido a todos os candidatos nas mesmas condições, o que sequer foi alegado pela Administração.

d) A opção por não contratar apenas aqueles que, antes, demandaram contra o Estado macula de nulidade o ato administrativo, pois o critério eleito – anterior busca de direitos pela via judicial – não pode ser tido como afronta ou “risco” ao Ente Público, haja vista que o direito de acesso ao Poder Judiciário é garantia constitucional. (grifos acrescentados)

e) Ainda que não se vislumbre o intuito de “retaliação”, o fato é que a alternativa encontrada pelo Ente Público e a motivação externada são desarrazoadas, não isonômicas e, portanto, nulas.

2) SEGURANÇA CONCEDIDA.

(TJPR - 5ª C.Cível - 0057632-31.2021.8.16.0000 - \* Não definida - Rel.: DESEMBARGADOR LEONEL CUNHA - J. 22.02.2022)

Portanto, a atuação do Estado do Paraná em relação aos docentes temporários revela, nitidamente, assédio institucional que conjuga práticas (1) de desconfiança — como os sucessivos testes e aumento de exigências a profissionais já seguidamente recontratados; (2) de rebaixamento da condição de trabalhador no serviço público — espelhado no patamar reduzido de direitos — e, ainda, (3) de ameaça e retaliação — como a extinção do contrato temporário vigente de profissionais que outrora ajuizaram demandas contra a Administração Pública.

Segundo o recorte jurisprudencial demonstrado nesse artigo, longe de atuar na preservação do valor social do trabalho como fundamento constitucional da República e da ordem econômica (artigos 1º e 170 da Constituição Federal), o Poder Judiciário preza pelo escrupuloso cuidado de, ocasionalmente, adjudicar pequenos direitos e, continuamente, preservar as formas jurídicas<sup>61</sup>.

Sobressai a insuficiência do uso das armas judiciais para reversão desse quadro preocupante, o que sugere a necessidade de articulação de novas formas de embate contra o vetor precarizante operado pela Administração Pública, chancelado pelo Poder Judiciário e que preserva os interesses do capital.

## Considerações finais

Embora o Brasil não tenha experimentado os benefícios do Welfare State, resultado das condições sociais e econômicas da Europa no pós-guerra, verdade é que Constituição Federal de 1988 decorre de construção histórica que deu origem às garantias relativas ao direito à educação e ao serviço público de qualidade, a ser prestado por profissionais contratados mediante concurso público, com patamar remuneratório composto por parcelas que também integram o rol constitucional.

Ocorre que as constantes crises do capital impõem ajustes, não apenas econômicos, mas também nos pensamentos conceituais e ideológicos que se espraiam no imaginário coletivo e que também influenciam a atuação estatal. Como uma remodelação do liberalismo, as políticas neoliberais impulsionam alterações dirigidas à resolução constante de crises de sobreacumulação, em soluções que invocam responsabilidade fiscal e ocultam comandos espoliativos. A busca é pela devolução ao domínio privado de direitos outrora entendidos como de domínio comum, caso da educação ampla e de qualidade e dos direitos sociais assegurados a todos os trabalhadores, sejam eles servidores, sejam trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho.

---

61 THOMPSON, Edward Palmer. Senhores e caçadores: a origem da lei negra. Tradução Denise Bottmann. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 440 p. p. 354.

O caso dos professores do Paraná é realidade que se insere em um quadro maior de ampla precarização dos serviços públicos dos direitos conquistados pelos servidores, fragmentados em seu conjunto, pela criação de categorias distintas de trabalhadores exercentes da mesma função, mas reconhecidos e remunerados de maneira distinta. A distinção assume contornos discriminatórios quando o Estado empregador, em condutas de assédio institucional adota práticas de desconfiança, de rebaixamento da condição de trabalhador no serviço público e de ameaça de retaliação.

A erosão dos direitos conquistados e consagrados pelos trabalhadores do serviço público é contratualizada em ajustes híbridos e espoliativos que, amparados em permissão constitucional, situam-se propositalmente em ponto cego da apreciação jurídica, propiciando a negação de direitos aos docentes temporários. De sua vez, as ilegalidades presentes em condutas praticadas pela Administração Pública, são validadas pelo Poder Judiciário e, por vezes, chegam a assumir roupagem constitucional, quando validadas pelo Supremo Tribunal Federal.

A atuação estatal, beneficiária dos auspícios do Poder Judiciário, evidencia a importante, mas insuficiente contundência das vias judiciais para a reversão desse quadro preocupante. Necessário que novas formas de embate sejam travadas no campo político e econômico e que a causa dos docentes temporários seja também encampada pelos servidores de carreira, suas associações de classe e continue a ser somado às discussões já promovidas pelo sindicato da categoria.

A presente análise das formas jurídicas espoliativas e das condutas de assédio institucional praticado pelo Estado empregador busca se somar às iniciativas em prol da valorização dos docentes e do serviço público da educação, contribuindo para o debate teórico relativo ao papel dos tribunais na consolidação de formas contratuais e condutas estatais hostis ao conjunto dos trabalhadores, denunciando o avanço progressivo do domínio privado sobre o Estado e serviços públicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Giovanni. A PEC 241, a contrarreforma neoliberal e a tragédia de Prometeu. 2016. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/10/19/a-pec-241-a-contra-reforma-neoliberal-e-atragedia-de-prometeu/>

BANCO MUNDIAL. Priorities and strategies for education. Spanish. Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial. Washington, D. C. p. 94, 1996, 194 p.

BOITO, Armando. O sindicalismo de Estado no Brasil: uma análise crítica da estrutura sindical. Campinas/São Paulo: Editora da Unicamp/ Hucitec, 1991.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 22 jul. 2022.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias*. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em 22 jul. 2022.

BRASIL. *Emenda constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em 22 jul 2022.

BRASIL. *Lei n. 8.745, de 9 de dezembro de 1993.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8745cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8745cons.htm). Acesso em 22 jul 2022.

BRASIL. Senado Federal. Nota Técnica 69/2021. Aspectos fiscais da PEC 32/2020 (“Reforma Administrativa”) e proposta de medidas alternativas. Brasília, DF: Consultoria de Orçamentos, fiscalização e controle do Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-69-2021-aspectos-fiscais-da-pec-32-2020-201creforma-administrativa201d-e-proposta-de-medidas-alternativas/view>. Acesso em 22 jul 2022

BRIDI, Maria Aparecida. BRAUNERT, Mariana Bettega. BERNARDO, Kelen Aparecida da Silva. A inserção da precariedade do trabalho no setor público como resultados das políticas neoliberais. In: Políticas de austeridade e direitos sociais / Lawrence Estivalet de Mello, Josiane Caldas, José Antonio Peres Gediel, organizadores. – Curitiba, PR: Kaygangue Ltda, 2019. p. 101

CARLEIAL, Liana. Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff. *Estudos Avançados*, v. 29, n. 85, set./dez. 2015.

CARLEIAL, Liana; AZAÏS, Christian. Mercados de Trabalho e Hibridização: uniformidade e diferenças entre França e Brasil. In: Caderno CRH, Salvador, UFBA, vol. 20, n. 51, pp 401-417, 2007

CURY, Carlos Roberto Jamil. Vinte Anos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). *JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS* v.10, n.20 | Julho-Dezembro de 2016. pp. 03-17

DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. A nova razão do mundo [recurso eletrônico]: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DRUCK, Graça A terceirização na saúde pública: formas diversas de precarização do trabalho. Trabalho, Educação e Saúde [online]. 2016, v. 14, n. Suppl 1 [Acessado 6 Maio 2022], pp. 15-43. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00023>>. ISSN 1981-7746. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00023> > Acesso em 22 jul 2022

DRUCK, Graça. “Reforma administrativa: a “reforma trabalhista” dos servidores públicos”. *Revista Brasileira de Administração Política*, n. 13(11): p. 69-84

DRUCK, Graça. A contrarreforma neoliberal e a terceirização: a precarização como regra. Dossiê. *Cad. CRH* 32 (86). May-Aug 2019.

EVANGELISTA, Olinda.; LEHER, Roberto. Todos pela educação e o episódio Costin no MEC: a pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. *Revista Trabalho Necessário*, v. 10, n. 15, 13 jun. 2018.

FERNANDES, Florestan. *A Constituição inacabada, vias históricas e significado.* São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

FERNANDES, Florestan. *Memória Viva da Educação Brasileira*. Brasília: INEP, 1991.

FERNANDES, Florestan. *Florestan Fernandes na constituinte: leituras para a reforma política*. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo Expressão Popular, 2014.

FONTES, Virginia. *O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história*. 2. ed., Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

GEDIEL, José Antônio. MELLO, Lawrence Estivalet, BARBOSA, Fernando César Mendes. “Do serviço ao trabalho público: forma contratual e assédio moral institucional”, In: *Assédio institucional no Brasil [livro eletrônico] : avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado / organização José Celso Cardoso Junior...[et al.]*. -- Brasília, DF: Associação dos Funcionários do Ipea: EDUEPB, 2022.PDF, p. 484-516.

GUITIÁN, Manoel. *The Unique Nature of the Responsibilities of the International Monetary Fund*; Pamphlet Series n. 46, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1992, 72 p., p. 27.

HARVEY, David. *O Novo Imperialismo*. Tradução de Adail Sobral e de Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

KATREIN, Camila Siqueira; MELLO, Lawrence Estivalet de. *Resiliência, Assédio Moral e Convenção 190 da OIT*. In: Marco Aurélio Serau Junior. (Org.). *Assédio moral e sexual no trabalho: comentários à convenção nº 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)* [1.ed.Belo Horizonte: IEPREV, 2021, v. 1, p. 149-181.

MACIEL, David. *Neoliberalismo e autocracia burguesa no Brasil*. Cadernos Cemarx, Campinas, n. 5, p. 195-210, 2009.

MELLO, Lawrence Estivalet de. *Crise do contrato de trabalho e ilegalidades expandidas [meio eletrônico]*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2020. Orientador: José Antônio Peres Gediél. 450 p.

MÉSZÁROS István. *Para além do capital: Rumo a uma teoria da transição*. [recurso eletrônico] Tradução de Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. 1.ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

NODA, Marisa. GALUCH, Maria Terezinha Bellanda. *Políticas públicas de educação no ensino básico do estado do paraná: da dívida social à formação para o mercado (1980-2000)*. Rev. HISTEDBR On-line, Campinas, v.18, n.2[76], p.545-569, abr./jun. 2018.

OLIVEIRA, Francisco de. *A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil*. En publicación: *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9

OLIVEIRA, Francisco. *Hegemonia às avessas*. In: OLIVEIRA, Francisco. *Brasil: uma biografia não autorizada*. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 115-122.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça*. In *Revista Brasileira de Educação*. p. 61-74. Mai/Ago 1999, n. 11.

PARANÁ, Lei Complementar n. 108/2005. *Dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos órgãos da administração direta e autárquica do Poder Executivo*. Disponível em:

<https://leisestaduais.com.br/pr/lei-complementar-n-108-2005-parana-dispoe-sobre-a-contratacao-de-pessoal-por-tempo-determinado-para-atender-a-necessidade-temporaria-de-excepcional-interesse-publico-nos-orgaos-da-administracao-direta-e-autarquica-do-poder-executivo-conforme-especifica> . Acesso em 22 jul 2022.

PARANÁ. Decreto Estadual nº 7.116, de 28/01/2013. *Regulamento Geral de Concursos Públicos para provimento de cargo e emprego público do Poder Executivo na Administração Direta e Autárquica*. Disponível em:

<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=85041&codTipoAto=&tipoVisualizacao=original>. Acesso em 06 mai. 2022.

PARANÁ. Diário Oficial do Estado do Paraná. Edição n. 11119, de 16 fev 2022, p. 15. Disponível em: <https://www.imprensaoficial.pr.gov.br/>. Acesso em 22 ago 2022.

PARANÁ. Lei Complementar 108 de 18 de maio de 2005. “Dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos órgãos da Administração Direta e Autárquica do Poder Executivo, conforme específica”. Disponível em:

[http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod\\_legislativo\\_arquivo/mod\\_legislativo\\_arquivo.php?leiCod=23505&tipo=L&tlei=0](http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=23505&tipo=L&tlei=0). Acesso em 5 jan 2022.

RIBEIRO, Gustavo Ferreira. Afinal, o que a organização mundial do comércio tem a ver com a educação superior? In *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 49, dez. 2006, p. 137-156.

SAVIANI, Dermeval. Política educacional no Brasil após a ditadura militar. *Rev. HISTEDBR On-line*, Campinas, v.18, n.2[76], p.291-304, abr./jun. 2018

SILVA, Maria Abádia da. O Consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. *Linhas Críticas*, 11(21), 255–264. Brasília, v. 11, n. 21, p. 255-264, jul./dez. 2005

THOMPSON, Edward Palmer. *Senhores e caçadores: a origem da lei negra*. Tradução de Denise Bottmann. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

Data de Recebimento: 31/08/2022.

Data de Aprovação: 05/10/2022.

# DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR: O PAPEL DO ESTADO NA GARANTIA DA EXPANSÃO COM QUALIDADE

## THE RIGHT TO HIGHER EDUCATION: THE ROLE OF THE STATE IN THE EXPANSION WITH QUALITY

Rodolfo de Carvalho Cabral ·  
Loussia P. Musse Felix \*\*

### RESUMO

O artigo expõe os fundamentos jurídicos da ideia de educação como um direito, na esfera internacional e no ordenamento brasileiro. A partir desses parâmetros, busca os fundamentos para a discussão sobre o direito à educação superior. Analisa o processo de expansão da educação superior, os movimentos que alteraram as estruturas dos sistemas de elite, que passaram a ser caracterizados, em boa parte, como sistemas de massas. Aborda também o papel da educação superior para o desenvolvimento, seus benefícios econômicos e não econômicos. Por fim, destaca a importância da qualidade para a concretização dos benefícios da educação superior e a responsabilidade do Estado pela sua garantia, por meio de uma política regulatória que tenha como fundamento e objetivo a concretização das políticas públicas e dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Direito à Educação Superior; Expansão; Regulação; Qualidade.

### ABSTRACT

The article discusses the legal foundations of the idea of education as a right, in the international sphere and in the Brazilian legal system. From these parameters, it seeks the foundations for the discussion on the right to higher education. It analyzes the process of expansion of higher education, the movements that altered the structures of elite systems, which came to be characterized, in large part, as mass systems. The work also discusses the role of higher education for development, its economic and non-economic benefits. Finally, it highlights the importance of quality for the realization of the benefits of higher education and the responsibility of the State for its guarantee, through a regulatory policy that has as its foundation and objective the realization of public policies and fundamental rights.

Key-words: Right to Higher Education; Expansion; Regulation; Quality.

### INTRODUÇÃO

\* Doutor em Direito pela Universidade de Brasília, com estágio doutoral no Institute of Education da University College London. Mestre e Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Procurador Federal na Advocacia-Geral da União. Coordenador do Grupo de Pesquisa “Direito e Educação” (FD/UnB). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2126350766157243>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4663-0326>. Email: [rodolfoccabral@gmail.com](mailto:rodolfoccabral@gmail.com).

\*\* Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos. Mestre em Ciências Jurídicas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis. Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Líder do Grupo de Pesquisa “Direito e Educação” (FD/UnB). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3556134368503448>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1624-8735>. Email: [loussia.felix@gmail.com](mailto:loussia.felix@gmail.com).

A educação superior assume no imaginário social o acesso às possibilidades de aquisição e produção de conhecimento, à esfera da pesquisa acadêmica e inserção no lócus destinado ao debate de ideias, assim como à formação profissional. Sobretudo há uma percepção amplamente difundida de que a mobilidade social é também decorrente da oportunidade de frequentar e concluir este nível mais elevado do sistema formal de ensino.

É necessário mencionar que historicamente o ingresso nas universidades era restrito a uma pequena parcela das populações. Apenas suas elites financeiras e econômicas tinham acesso a esse espaço. A conclusão de um curso de graduação conferia um certo status social, uma vez que ao seu detentor era atribuída a distinção do saber garantido a poucos e as melhores oportunidades de trabalho. Nesse sentido José Murillo de Carvalho destaca o papel da educação superior na unificação ideológica da elite: “uma ilha de letrados num mar de analfabetos”.<sup>1</sup>

A ideia de que a formação na educação superior possibilitava maiores índices de produtividade que poderiam ajudar a alavancar o crescimento econômico serviu como base para incluir a expansão do setor na agenda dos Estados, de forma independente ou com auxílio de organizações internacionais de fomento. Nas últimas décadas, portanto, o setor passou por transformações em todo o mundo, e foi inserido nas políticas públicas de expansão das economias.

As políticas de expansão foram também influenciadas por uma demanda social historicamente reprimida, potencializada pelo considerável aumento do número de estudantes concluintes do ensino médio, e pela melhoria das condições econômicas em vários países, que levou as famílias a almejam melhores posições sociais para os seus filhos.

O rápido crescimento dos sistemas de educação superior, por um lado, democratizou o acesso – os sistemas assumiram um perfil predominante de massa, e não mais de elite<sup>2</sup>– mas, por outro, levantou o debate sobre as condições de qualidade, principalmente nos países com expansão marcante das instituições com fins lucrativos, como no caso do Brasil.

O presente artigo tem como objeto situar o debate da importância da educação superior também para o desenvolvimento – sob os pontos de vista econômico e social, analisar o processo de expansão dos sistemas de educação superior, e destacar o papel do Estado na garantia da qualidade.

Primeiramente, serão expostos os fundamentos jurídicos da ideia de educação como um direito, na esfera internacional e no ordenamento brasileiro. A partir desses parâmetros, serão apresentados os fundamentos para a discussão sobre o direito à educação superior.

---

<sup>1</sup> CARVALHO, José Murilo. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 65.

<sup>2</sup> TROW, Martin. *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. Carnegie Commission on Higher Education, Berkeley, 1973.

Posteriormente, será discutido o processo de expansão da educação superior, os movimentos que alteraram as estruturas dos sistemas de elite, que passaram a ser caracterizados, em boa parte, como sistemas de massa. O trabalho discute também o papel da educação superior para o desenvolvimento - seus benefícios econômicos e não econômicos, nas searas individual e coletiva.

Por fim, será destacada a importância da qualidade para a concretização dos benefícios da educação superior, e a responsabilidade do Estado pela sua garantia, por meio de uma política regulatória que tenha como fundamento e objetivo a concretização das políticas públicas e dos direitos fundamentais.

## **A educação como Direito**

### **Previsão normativa e significados**

O direito à educação é largamente reconhecido na esfera internacional, e consagrado nas declarações, acordos e pactos internacionais do sistema global de direitos humanos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, prevê o direito à educação como universal e estabelece que ela deverá promover o pleno desenvolvimento da personalidade humana, o fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais e a promoção da compreensão, da tolerância e da amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos. O acesso universal é limitado, no entanto, apenas aos graus elementares e fundamentais.

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), de 1966, também adotado pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, reconheceu o direito de toda pessoa à educação, e o seu papel essencial na promoção do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e do fortalecimento do respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais. O Pacto enumerou ainda diretrizes e compromissos a serem seguidos pelos Estados Partes para a imediata universalização da educação fundamental e progressiva universalização da educação média e da educação superior.

Cabe mencionar, também, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador), de 1988, que reconheceu o direito de toda pessoa à educação, e o direito universal e gratuito à educação fundamental, em consonância com o Pidesc.

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a educação em variadas seções, e prevê, no art. 6º, a educação como um direito fundamental de natureza social, ou seja, de titularidade não apenas dos indivíduos, mas de toda a coletividade.

A educação consta também na Constituição como uma seção específica na Ordem Social. O art. 205 garante a universalidade do direito à educação e estabelece os responsáveis pela sua concretização, assim como os seus objetivos, ao dispor que a

educação é direito de todos e dever do Estado e da família, e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, tendo por objetivos o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.<sup>3</sup> A Constituição busca aqui aliar as ideias de educação como elemento de exercício da cidadania e também de qualificação para o trabalho – discussão que será tratada adiante.

O art. 206 enumera os princípios que deverão orientar o ensino, em consonância com as declarações internacionais sobre o tema aqui mencionadas, dentre eles os princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; garantia de padrão de qualidade e garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida, dentre outros.<sup>4</sup>

Segundo o art. 208 da Constituição, o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, progressiva universalização do ensino médio gratuito e o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.<sup>5</sup>

Os §§1º e 2º do art. 208 dispõem ainda que a educação é um direito público subjetivo e que o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. Ou seja, tem-se um direito ao qual corresponde uma prestação positiva do Estado, sob pena de responsabilização dos agentes públicos.

Os direitos, princípios e objetivos referentes à educação foram reproduzidos e detalhados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.496, de 20 de dezembro de 1996.

O Pidesc e o Protocolo de São Salvador foram internalizados no ordenamento brasileiro pelos Decretos nº 591, de 6 de julho de 1992, e nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999.

Tais prescrições buscam também conciliar as diversas concepções que o termo educação pode abarcar, quanto aos aspectos social/coletivo e individual, objetivos e justificativas morais e econômicas.

---

<sup>3</sup> Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

<sup>4</sup> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal; X - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

<sup>5</sup> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - 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 própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (...) V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.

Tem-se, assim, um quadro consolidado de garantia normativa do direito à educação, tanto na esfera internacional quanto no ordenamento jurídico interno brasileiro, que demonstram o grau de aceitação e consolidação do direito, e demandam políticas específicas para a sua garantia e concretização, seja pelo Estado seja pela sociedade como um todo.

Para Felix, a educação, como direito fundamental social, tem caráter eminentemente público e natureza de direito transindividual. É serviço público essencial, franqueado à iniciativa privada, nos termos da Constituição. Como direito público subjetivo, a educação seria, por isso mesmo, uma expressão do estágio de organização e democracia de cada comunidade política. No atual contexto, a educação e a saúde seriam direitos sociais que maior relevância adquirem quando espelhados para a comunidade, uma vez que sua garantia em termos individuais maximiza as possibilidades coletivas de crescimento e aperfeiçoamento de sistemas correlatos, como o sistema econômico e até o político.<sup>6</sup>

McCowan destaca que apesar de o direito à educação ser marcado por um elevado nível de consenso sobre a sua existência, como se depreende das convenções e acordos internacionais referidos, a percepção sobre o seu conteúdo é permeada por discussões e divergências. O direito à educação pode assumir diversas formas e justificativas. E essa discussão permeia a formulação e implementação de políticas públicas internas e programas internacionais de apoio à expansão de sistemas escolares ao redor do mundo.<sup>7</sup>

Hodgson apresenta como justificativas para o direito à educação o interesse público a ela inerente, baseado no papel da educação na promoção da democracia, da paz mundial e da preservação da cultura da comunidade; e a perspectiva da dignidade, desenvolvimento e bem-estar individuais, na medida em que a educação possibilita a aquisição de competências e habilidades essenciais para uma vida digna em sociedade, a oportunidade para que as pessoas percebam o seu potencial e possam ainda garantir suas necessidades básicas.<sup>8</sup> Haydon justifica o direito à educação com base na importância da socialização e da autonomia para uma vida plena.<sup>9</sup> A concepção instrumental vai ter destaque em Wringer, que apresenta uma perspectiva de educação como elemento essencial para o exercício de outros direitos humanos.<sup>10</sup>

McCowan defende que a ideia de educação como direito deve perpassar os elementos de socialização, na medida em que ela proporciona os conhecimentos e habilidades essenciais para a vida em sociedade, bem como autonomia, que confere as

---

<sup>6</sup> FELIX, Loussia Penha Musse. *A educação como bem público - perspectivas da regulação do ensino superior*. Brasília, Ministério da Educação. 2006. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=18595](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=18595)>. Acesso em: 12 mai. 2022.

<sup>7</sup> MCCOWAN, Tristan. A base conceitual do direito universal à educação superior. *Conjectura: Filos. Educ.*, Caxias do Sul, v. 20, n. especial, p. 155-182, 2015.

<sup>8</sup> HODGSON, Douglas. *The Human Right to Education*. Dartmouth: Ashgate, 1998.

<sup>9</sup> HAYDON, Graham. The Right to Education and Compulsory Schooling, *Educational Philosophy and Theory*, v. 9, n. 1, p. 1-15, 1977.

<sup>10</sup> WRINGER, Colin. The Human Right to Education. *Educational Philosophy and Theory*, v. 18, n. 2, p. 23-33, 1986.

ferramentas para as pessoas serem aptas a fazerem escolhas conscientes. Com base nessas premissas, o autor entende o conceito de educação como um direito humano, e elenca as quatro características essenciais que o caracterizam: a) valor intrínseco: a educação tem um valor em si mesmo, não se limita ao aspecto instrumental de servir como suplemento para outros direitos; b) engajamento em processos educacionais: as pessoas têm o direito de participar de processos significativos de aprendizagem; c) aproveitamento ao longo da vida: o direito à educação não pode ser limitado a um determinado período da vida, deve incluir todos os níveis de educação; e d) consonância com a totalidade dos direitos humanos: os alunos devem estar cientes de que estão envolvidos em um processo intencional de aprendizagem e ter desejo e consciência de estarem nele envolvidos.<sup>11</sup>

### O direito à educação superior

O direito à educação, de forma geral, é largamente aceito e normativamente consolidado. A discussão sobre sua garantia no tocante à educação superior, porém, assume contornos mais complexos.

A educação superior foi tradicionalmente ofertada para uma parcela reduzida das sociedades, notadamente de alto poder aquisitivo ou alta formação cultural. E por ser acessível a tão poucos, o diploma conferia prestígio social e criava consideráveis vantagens posicionais. Isso fez a educação superior ser por muito tempo considerada um privilégio, com repercussões majoritariamente individuais, que não justificaria, por conseguinte, investimentos do Estado para a sua concretização e expansão.

Essa condição não é, no entanto, inerente à educação superior. Os benefícios sociais e individuais dela decorrentes justificam que esse nível educacional também seja compreendido como um direito, não obstante as particularidades de cada sistema ao redor do mundo.

As demandas sociais pelas oportunidades geradas pela educação superior são crescentes, desencadeando discussões sobre o direito ao acesso e o papel do Estado na sua concretização.<sup>12</sup>

E aqui importa destacar que o significado de educação superior não uníssono: alguns sistemas definem educação superior pelo tipo de instituições que a ofertam, outros pelos formatos dos cursos. As características variam também conforme a exigência de duração dos programas. Há países que consideram educação superior apenas o treinamento para certas atividades, ou, ainda, apenas os cursos relacionados ao conhecimento teórico “puro” (ciências, humanidades etc.). Não há, assim, uma padronização em escala internacional do que é considerado educação superior. Essa

---

<sup>11</sup> MCCOWAN, Tristan. O direito humano à aprendizagem e a aprendizagem dos direitos humanos. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 55, p. 25-46, jan./mar. 2015. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40602015000100025&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40602015000100025&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 4 jan. 2021.

<sup>12</sup> MARGINSON, Simon. The worldwide trend to high participation higher education: dynamics of social stratification in inclusive systems. *High Education*, London, n. 72, p. 413-434, jun. 2016.

variedade se reflete inclusive na própria terminologia adotada nos países, tendo-se os termos “*higher education*”, “*tertiary education*”, “*post-school*” dentre outras nomenclaturas possíveis.

Segundo Marginson, educação superior significa não apenas a aquisição de conhecimentos ou de habilidades profissionais e educacionais complexas. Também significa status social.<sup>13</sup> Para Dias Sobrinho, educação superior seria uma expressão de conteúdo um tanto elástico que englobaria um sub-sistema posterior ao nível médio, e que comportaria um leque de instituições educacionais, diferenciadas quanto à natureza jurídica, áreas de atuação, vocação, função etc.<sup>14</sup>

Não obstante essa variedade de significados e percepções, McCowan entende que alguns padrões devem ser estabelecidos. Primeiramente, a educação superior demandaria a aquisição substancial de aprendizagem anterior. O ingresso na educação superior depende de uma formação sólida prévia, e por isso seria em geral direcionada a adultos. O segundo aspecto é que ela envolve estudos aprofundados em cursos de longa duração. Não é qualquer curso realizado após a conclusão da educação fundamental que pode receber o status de educação superior. Um programa de educação superior precisa ter um currículo e uma carga horária compatíveis com o grau de formação dele esperado, o que demanda um tempo mínimo para a sua conclusão.<sup>15</sup> A educação superior poderia ser entendida, nesses termos, como a atividade organizada para proporcionar aprendizados específicos a pessoas com formação básica completa, em instituições criadas para tal fim.<sup>16</sup>

No âmbito normativo, as referências à educação superior no direito internacional são consideravelmente limitadas, quando comparadas com as previsões de garantias da educação fundamental. O art. 26 da DUDH, citado no tópico anterior, dispõe que “o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito”. Ao contrário da educação fundamental, não há referência à obrigatoriedade e à universalidade. A Declaração se limita a prever a garantia do acesso à educação superior para aqueles que tenham mérito para nela ingressar.

Na medida em que alguns sistemas disponibilizam um número de vagas extremamente limitado para a quantidade de interessados, para que o conteúdo desse direito tenha alguma aplicabilidade, é necessário então que para a sua concretização sejam considerados o requisito processual do acesso equitativo e o grau de disponibilidade da oferta.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> MARGINSON, Simon. High participation systems (HPS) of higher education. In: CANTWELL, B.; MARGINSON, S.; SMOLENTSEVA, A. *High Participation Systems of Higher Education*. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2018.

<sup>14</sup> DIAS SOBRINHO, José. Educação superior: flexibilização e regulação ou avaliação e sentido público. In: DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira (Orgs.). *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003.

<sup>15</sup> MCCOWAN, Tristan. A base conceitual do direito universal à educação superior.

<sup>16</sup> MCCOWAN, Tristan. *Higher Education for and Beyond the Sustainable Development Goals*. London: Palgrave Macmillan, 2019.

<sup>17</sup> MCCOWAN, Tristan. Three Dimensions of Equity of Access to Higher Education. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, v. 46, n. 4, p. 645-665, 2015.

O Pidesc estabelece que “A educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados, e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito”. Aqui pode-se observar um certo avanço na previsão da implementação progressiva da gratuidade, e na utilização do termo “capacidade”, que pode ser entendida como um potencial de desenvolvimento futuro, ao invés de “mérito”, que se refere a conquistas acadêmicas anteriores dos estudantes.<sup>18</sup> Esse movimento em direção à gratuidade não tem sido, no entanto, uma marca dos processos de expansão dos sistemas de educação superior ao redor do mundo – pelo contrário, verifica-se inclusive a imposição de cobranças de taxas em estabelecimentos oficiais, em desacordo com o previsto no Pacto.

A “Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação”, aprovada na Conferência Mundial sobre Educação Superior da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em 1998, conceitua educação superior como “todo tipo de estudos, treinamento ou formação para pesquisa em nível pós-secundário, oferecido por universidades ou outros estabelecimentos educacionais aprovados como instituições de educação superior pelas autoridades competentes do Estado”.<sup>19</sup>

O documento apresenta a ideia de igualdade de acesso, e dispõe que o acesso à educação superior “deve permanecer aberto a qualquer pessoa que tenha completado satisfatoriamente a escola secundária ou seu equivalente ou que reúna as condições necessárias para a admissão, na medida do possível, sem distinção de idade e sem qualquer discriminação.” (art. 3º). O art. 14 destaca o financiamento da educação superior como serviço público, e que a sociedade em seu conjunto deve apoiar a educação em todos os níveis, inclusive a educação superior, dado o seu papel na promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural sustentável.

No âmbito interno, a Constituição de 1988 segue a linha do acesso com base no mérito, e prevê a “garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.” (art. 208, inciso V). Nesse ponto menciona-se que o conceito de mérito, no entanto, tem assumido contornos mais inclusivos, notadamente a partir da introdução de políticas afirmativas de cotas raciais e sociais.

Mesmo com as limitações dos textos legais na garantia do direito à educação superior, McCowan defende que a afirmação da educação como direito seria contraditória com a imposição de uma limitação temporal para o seu exercício. Qualquer limite de desenvolvimento educacional estabelecido para marcar o fim do direito seria arbitrário, na medida em que não seria possível determinar o nível de educação suficiente para se atingir os benefícios por ela proporcionados.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> BEITER, Klaus. *The protection of the right to education by international law*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2006.

<sup>19</sup> UNESCO. Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. In: *ANAIS DA CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE O ENSINO SUPERIOR* - Paris, 5 a 9 de novembro de 1998. Trad. Paris, UNESCO/CRUB, 1998.

<sup>20</sup> MCCOWAN, Tristan. A base conceitual do direito universal à educação superior.

Nesse ponto, no Brasil, a Constituição (art. 206, inciso IX) e a LDB (art. 13, inciso XIII) garantem o direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. Não haveria sentido, assim, limitar o exercício desse direito à educação fundamental.

Para além da afirmação do direito à educação superior no contexto de um direito geral à educação, que dura a vida inteira, McCowan destaca também elementos específicos que o justificam. Em primeiro lugar, a educação superior proporciona, na maioria das sociedades, acesso privilegiado aos empregos mais reconhecidos e bem remunerados, em razão dos conhecimentos e habilidades adquiridas, mas também do status que o diploma de ensino superior proporciona, notadamente nas sociedades com altos índices de desigualdade. Mas, além do aspecto instrumental, a educação superior tem um importante valor intrínseco: a experiência de aprendizagem e o processo individual e coletivo de desenvolvimento intelectual. O autor menciona ainda o aspecto cívico de desenvolvimento da consciência política e da cidadania, e aspectos individuais decorrentes do valor da interação com a comunidade acadêmica.<sup>21</sup>

Segundo Felix, a educação superior no contexto brasileiro está consolidada como bem público, que é usufruído tanto em instituições mantidas diretamente pelo Estado quanto em instituições mantidas pelo investimento privado, adstritas ambas as categorias a valores e princípios definidos e garantidos pelo Estado.<sup>22</sup>

As ideias de garantia e concretização do direito à educação superior, no entanto, não precisam adotar o mesmo formato do direito à educação fundamental, com obrigações e metas de universalização impostas aos Estados. A educação superior é uma das diversas formas de qualificação educacional possíveis disponíveis após a conclusão do ensino médio, como os cursos técnicos, cursos profissionalizantes e cursos livres. Não obstante trazer vários benefícios aos que dela participam, a matrícula na educação superior não é, assim, um pressuposto necessário para o desenvolvimento profissional e pessoal. Tem um papel complementar, que não pode ser imposto.

Um ponto chave que demanda políticas públicas para a sua efetivação é que, reconhecendo-se a educação superior como um direito, deve então ser oportunizado o acesso aos que nela desejem ingressar. Num contexto de histórico privilégio, é necessária a existência de programas de criação de vagas gratuitas, e também que as vagas que demandam pagamento de taxas sejam ofertadas conjuntamente com a disponibilização de bolsas e financiamentos que permitam o acesso a elas pelos que não podem arcar com os valores exigidos.

Outro elemento para a concretização do direito à educação superior é a qualidade. Com efeito, as justificativas para a garantia do direito perdem o sentido se não há qualidade na educação ofertada. O conceito e as formas de avaliação da qualidade serão abordados posteriormente, mas cabe aqui registrar a importância de sua garantia, ainda mais num quadro de massificação da educação superior em vários países, nem sempre com o devido acompanhamento dos padrões mínimos de qualidade esperados.

---

<sup>21</sup> MCCOWAN, Tristan. Existe um direito universal à Educação Superior? *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 14, n. 1, p. 1-26, jan. 2020.

<sup>22</sup> FELIX, Loussia Penha Musse. Op. Cit.

Por fim, a educação superior deve ser considerada um direito, no sentido de que deve ser disponibilizada para todos, mas deve também ser considerada um privilégio, uma vez que é uma oportunidade preciosa que deve ser aproveitada tanto quanto possível e, em seguida, usada em benefício da sociedade.<sup>23</sup>

### **A expansão da educação superior: a superação do sistema de elite**

O acesso à educação superior foi historicamente restrito a uma pequena parcela da sociedade. O ingresso nas universidades era possibilitado apenas às elites econômicas e culturais. Essa ainda é de certa forma uma realidade nas instituições internacionais de maior prestígio, mas o quadro geral passou por transformações.

Nas últimas décadas, os sistemas foram diversificados para abrigar uma maior pluralidade de perfis de provedores, e, também, um maior número de estudantes. Não obstante variações de modelos e de políticas de em cada país, pode-se afirmar que houve um notório movimento de expansão da educação superior ao redor do mundo. Entre 1970 e 2013, o número de estudantes de educação superior no mundo multiplicou-se por 6,12, enquanto a população global multiplicou-se por 1,93.<sup>24</sup>

Trow foi pioneiro na identificação e análise desse movimento de expansão da educação superior no mundo no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Essa expansão se deu, segundo o autor, não pela demanda da economia por egressos qualificados com diplomas, mas principalmente pelas aspirações sociais decorrentes da ambição das famílias por melhores posições sociais e dos estudantes por realização pessoal. O papel do Estado teria sido, assim, reativo, com a implementação de políticas públicas de facilitação do acesso para atender essa demanda social.<sup>25</sup>

O autor criou uma categorização dos sistemas de acordo com o percentual de estudantes egressos do ensino médio matriculados na educação superior: sistemas de elite são aqueles com menos de 15%; sistemas de massa quando essa porcentagem varia de 15% a 50% (a partir desse percentual o campo assume outras características); e sistemas de acesso universal quando a taxa de matrícula ultrapassa os 50% (que passa a abrigar novas formas e modelos de educação superior).

Essa classificação não se refere a modelos necessariamente sucessivos, no qual um sistema substitui e se impõe sobre o outro. Trow ressalta que é possível a existência simultânea de formatos de elite, de massa e universais num mesmo sistema, notadamente em estruturas verticais de diferenciação sistêmica. Cada modelo de sistema assume características próprias, em relação a aspectos sociais, educacionais e políticos.

---

<sup>23</sup> MCCOWAN, Tristan. Existe um direito universal à Educação Superior?

<sup>24</sup> UNESCO. Institute for Statistics data on education. 2015 Disponível em: <http://data.uis.unesco.org/>. Acesso em: 22 jan. 2021.

<sup>25</sup> TROW, Martin. *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. Op. Cit.; e TROW, Martin. Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII. In: FOREST, J.J.F., ALTBACH, P.G. (Eds.). *International Handbook of Higher Education*. Springer International Handbooks of Education, v. 18. Springer, 2007.

O autor relaciona essas fases com mudanças na própria concepção de educação superior. Os sistemas de elite têm como objetivo primordial formar a classe dominante, e assim preparam os estudantes para ocuparem postos chave nos governos e nas profissões mais prestigiadas. Nos sistemas de massa, as instituições seguem preparando as elites, mas uma parcela maior de estudantes, que inclui setores antes não contemplados. O foco passa a ser então a formação técnica para determinados setores prestigiados. Nas instituições de acesso universal, por seu turno, tem-se início à preocupação com a preparação de um número considerável de estudantes para a vida, com o treinamento para maximizar a adaptação da população para uma sociedade que enfrenta rápidas mudanças sociais e tecnológicas.

Sobre a percepção da sociedade acerca do ingresso na educação superior, quando o acesso é altamente restrito geralmente é visto como um privilégio, decorrente das condições de nascimento ou de talento – ou de ambas. À medida que o percentual de matrículas ultrapassa o percentual de 15%, dá-se início à ideia de acesso à educação superior como um direito para os que detêm certa qualificação. E quando esse percentual ultrapassa 50%, a matrícula na educação superior passa a ser vista como uma obrigação social, notadamente nas classes médias e altas. À medida que o número de pessoas matriculadas na educação superior vai crescendo, as melhores posições no mercado de trabalho passam a ser reservadas para quem conclui esse nível educacional.

Marginson revisita essa discussão e cria a nomenclatura “Sistemas de alta participação” (*High Participation Systems*), quando mais de 50% de estudantes egressos do ensino médio estão matriculados na educação superior. O autor justifica essa opção por considerar que o termo “universal” seria mais apropriado para os sistemas com 100% – ou próximo disso – de matrículas.<sup>26</sup>

A expansão dos sistemas de educação superior de alta participação teria relação direta com a melhoria nas condições de equidade pelo mundo, na medida em que o acesso proporcionaria inclusão social. Os sistemas de alta participação tendem a ser estratificados, a partir de uma diferenciação vertical entre tipos de provedores (universidades de elite e de massa), e também por uma redução da diversidade de tipos de instituições, com uma certa padronização entre os provedores de mesmo perfil. Esse crescimento tem como marca ainda a ascensão do sistema privado, notadamente com fins lucrativos. No tocante à governança, os sistemas de alta participação são marcados por controles multiníveis e mecanismos de acompanhamento.<sup>27</sup>

Quando Trow publicou “*Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*” (1973), apenas 19 países tinham ultrapassado a marca de 15% de matrículas. O autor então apontou que qualquer movimento de pausa na expansão da educação superior teria poucas chances de sucesso.

---

<sup>26</sup> MARGINSON, Simon. The worldwide trend to high participation higher education: dynamics of social stratification in inclusive systems.

<sup>27</sup> MARGINSON, Simon. High participation systems (HPS) of higher education. In: CANTWELL, B.; MARGINSON, S.; SMOLENTSEVA, A. *High Participation Systems of Higher Education*. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2018.

Os dados do Banco Mundial demonstram que essa previsão de crescimento contínuo da educação superior se concretizou: em 2013 havia 56 sistemas de alta participação com mais de 50% de matrículas, e 112 sistemas de massa na definição de Trow com mais de 15%. Menos de 50 sistemas de educação superior, menos de um quarto do total, ainda permaneciam na escala de menos de 15%, como sistemas de elite.<sup>28</sup>

Não obstante a narrativa de Trow de expansão dos sistemas como uma resposta às demandas sociais, os Estados e as agências internacionais têm desempenhado um papel preponderante também como indutores desses processos, com a implementação de políticas públicas de financiamentos às instituições e aos estudantes, bem como com a imposição de um regramento regulatório que promova e organize esses movimentos.

Marginson destaca que o Estado desempenha um papel primordial nos primeiros estágios da expansão. Não seria possível ampliar um sistema sem algum tipo de financiamento público para a infraestrutura e treinamento de pessoal. As aspirações por educação superior seriam também incentivadas e tornadas acessíveis por subsídios para as taxas educacionais e também para a manutenção dos estudantes durante os cursos. Nesse ponto, a demanda social funcionaria como um estágio da política pública, de criação da agenda. Nos estágios posteriores da expansão, no entanto, essa relação seria revertida. Uma vez que um sistema de massa – ou de alta participação – já está estabelecido, aí sim o processo de expansão tem continuidade a partir da própria demanda social. O Estado seguiria, no entanto, presente, com intervenções seletivas para aumentar a participação de estudantes de determinados grupos sociais.<sup>29</sup>

Schendel e McCowan analisam a expansão dos sistemas de educação superior especificamente nos países de baixa e média renda, e apontam uma forte pressão pelo aumento de matrículas nesses países, por parte tanto dos agentes ofertantes – muito em razão da importância da educação superior para a economia do conhecimento –, quanto dos agentes demandantes, notadamente o crescente número de egressos do ensino secundário que veem a educação superior como o melhor caminho para a melhoria da condição econômica e para mobilidade social.<sup>30</sup>

Os autores apontam que, enquanto todos os países enfrentam dificuldades para conciliar as agendas de restrições orçamentárias com as demandas por aumento de participação nas universidades, os países de baixa e média renda têm que lidar, além disso, com questões adicionais específicas. As restrições orçamentárias impõem limitações severas, tanto em relação ao financiamento do sistema de educação superior em si quanto no tocante à partilha dos custos das taxas com os estudantes e suas famílias. Ainda em decorrência da limitação orçamentária, os sistemas de educação superior nesses países foram tradicionalmente restritos para a elite, e a rápida expansão representa um choque significativo que desestabiliza as estruturas então vigentes. Mesmo quando há financiamento disponível, a capacidade de expansão é limitada pelo número

<sup>28</sup> WORLD BANK. *Data and statistics*. 2015. Disponível em: <http://data.worldbank.org>. Acesso em: 22 jan. 2021.

<sup>29</sup> MARGINSON, Simon. High participation systems (HPS) of higher education.

<sup>30</sup> SCHENDEL, Rebecca; MCCOWAN, Tristan. Expanding higher education systems in low and middle-income countries: the challenges of equity and quality. *High Education*, London, v. 72, p. 407-411, aug. 2016.

insuficiente de quadros acadêmicos qualificados para ocupar os postos nas instituições. O déficit de qualidade nos níveis educacionais primários e secundários tende a ocasionar o ingresso na educação superior de uma proporção considerável de estudantes que não dispõem das qualificações mínimas requeridas. Finalmente, países com menos recursos tendem a ter sua autonomia limitada, e são obrigados a se submeterem à influência de organizações internacionais e de doadores externos nas suas agendas políticas e educacionais.

No Brasil o primeiro movimento de expansão teve início com o viés de expansão do mercado e fomento ao desenvolvimento econômico, com o advento das instituições com fins lucrativos no período do Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Em um segundo momento, nos governos Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), agregou-se a essa política a agenda da inclusão social e redução das desigualdades. Ademais, é relevante mencionar que a expansão no sistema público federal de educação trouxe também uma mudança paradigmática no tocante ao perfil discente, impactando não apenas as agendas de acesso e permanência em termos quantitativos, mas sobretudo nos aspectos mais estruturantes da formação universitária, como as agendas de pesquisa e de concepções pedagógicas a serem adotadas.<sup>31</sup>

Esse quadro de rápida expansão de sistemas de educação superior predominantemente de elite para sistemas de massa/alta participação ao redor do mundo inegavelmente tem um lado positivo, tendo em vista os benefícios coletivos e individuais proporcionados pela educação superior. Esse movimento traz consigo, no entanto, o desafio de garantir a qualidade, sem a qual essa expansão perde o sentido e se torna uma via para a mera aquisição de um diploma de graduação sem que as qualificações necessárias a ele inerentes sejam incorporadas.

## Educação superior e desenvolvimento

Por muito tempo, prevaleceu a ideia segundo a qual uma vez que a educação superior era restrita a uma pequena parcela da sociedade, de elite, os investimentos públicos nesse setor perpetuariam as injustiças sociais. Deveriam então ser priorizados os investimentos na educação fundamental e na educação secundária. Como resultado, verificou-se, principalmente nos países de baixa renda, a redução do financiamento das agências internacionais e governos na educação superior, com impactos diretos na qualidade. As mudanças no sistema produtivo associadas à globalização e o advento da chamada “economia do conhecimento”, aliados ao crescimento da demanda como resultado da expansão de matrículas na educação primária e secundária, no entanto, redirecionaram a atenção das agências e governo para a importância da educação superior para o desenvolvimento.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> FELIX, Loussia P. Musse. Formação em Direito no Brasil: perspectivas em torno de uma ruptura e seus partícipes. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Rodrigo Pagani de. (Orgs.). *O Ensino Jurídico no Bicentenário da Independência*. D'Plácido: Belo Horizonte, 2022. Pág. 57-74.

<sup>32</sup> OKETCH, Moses; MCCOWAN, Tristan; SCHENDEL, Rebecca. *The Impact of Tertiary Education on Development: A Rigorous Literature Review*. London, Department for International Development, 2014.

Conforme mencionado no tópico anterior, a educação superior tem sido objeto de movimentos de expansão em várias partes mundo nas últimas décadas – inclusive no Brasil, e em geral esses promovidos a partir de altos investimentos governamentais. Dentre as justificativas para esses investimentos e para a expansão em si pode-se mencionar o atendimento das demandas do mercado de trabalho para o desenvolvimento econômico. Mas a expansão da educação superior tem também efeitos sociais, culturais e políticos nas sociedades.<sup>33</sup>

Para Oketch, MCCowan e Schendel, a análise do impacto da educação superior no desenvolvimento envolve elementos econômicos e não econômicos. Crescimento econômico e desenvolvimento não seriam sinônimos, mas conceitos interrelacionados. A ideia de desenvolvimento incorporaria, pois, uma série de outros resultados para além dos dados de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), como a redução da pobreza, a diminuição da desigualdade de renda, a melhoria dos indicadores de saúde, escolaridade, a qualidade da educação, cidadania, a proteção dos direitos humanos e, ainda, a proteção do meio ambiente.<sup>34</sup>

Blackmur aponta que, no período pós Segunda Guerra Mundial, criou-se um consenso em vários países no sentido de que a melhoria das condições de vida dependeria do real crescimento do PIB *per capita* e da sua distribuição entre a comunidade. E a educação superior teria o potencial de influir significativamente nesse processo de desenvolvimento.<sup>35</sup>

A chamada Teoria do Capital Humano (*Human Capital Theory*) teve proeminência na justificativa dos investimentos do Estado na expansão da educação superior com base nos seus impactos para o desenvolvimento econômico. O valor do investimento público na educação superior seria recuperado com os ganhos individuais e públicos provenientes do desempenho do trabalho qualificado por ela proporcionado. Estudantes com maiores níveis de educação desempenhariam funções mais especializadas e rentáveis, e a melhoria da renda promoveria também o crescimento da produtividade e da economia como um todo.

Segundo Schultz, o investimento no conhecimento seria o caminho para incentivar o desenvolvimento. Esse investimento no capital humano representaria uma melhoria no bem-estar individual, assim como um retorno na taxa de produtividade dos trabalhadores. E esse investimento deveria ser realizado pelo Estado, único ente apto a promover um investimento educacional de larga monta capaz de atingir a todos. O investimento na educação, no caso dos próprios indivíduos, teria como fundamento a

---

<sup>33</sup> BRENNAN, John. The social dimension of higher education: reproductive and transformative. In: CANTWELL, Brendan; COATES, Hamish; KING, Roger. *Handbook on the Politics of Higher Education*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.

<sup>34</sup> OKETCH, Moses; MCCOWAN, Tristan; SCHENDEL, Rebecca. *Op. Cit.*

<sup>35</sup> BLACKMUR, Douglas. The Public Regulation of Higher Education Qualities: Rationale, Processes, and Outcomes. In: WESTERHEIJDEN, Don; STENSAKER, Bjorn; ROSA, Maria João (Org.). *Higher Education Quality Assurance: Trends in Regulation, Translation and Transformation*. Springer, 2007.

expectativa de ganhos futuros de renda, e no caso das políticas públicas dos Estados, a promoção do crescimento econômico.<sup>36</sup>

Para Becker, capital humano seria o conjunto de capacidades produtivas que uma pessoa poderia adquirir a partir da acumulação de conhecimentos aptos a serem utilizados na produção de riqueza. Assim, o nível de capital humano de uma população influenciaria diretamente o sistema econômico com o aumento da produtividade, da renda, dos conhecimentos e habilidades, e assim contribuiria com a sociedade de forma individual e coletiva.<sup>37</sup>

Essa teoria fundamentou durante décadas as políticas de incentivos na expansão dos sistemas de educação superior em países de baixa e média renda pelos organismos multilaterais de fomento, como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A Teoria do Capital Humano foi objeto de críticas de diversos vieses. Segundo Marginson, a teoria trata de dois domínios heterogêneos – educação e trabalho – como se fosse possível unificá-los, e, com isso, elimina da análise outras possíveis explicações para as relações heterogêneas entre esses campos, que variam de acordo com o país, o campo de estudo, o tipo de instituição, dentre outros.<sup>38</sup> Essa corrente de pensamento afirma-se também como uma teoria universal com base em uma lente limitada, que não considera a variedade de modelos e sistemas sociais.

Sen aponta que seria um equívoco analisar o desenvolvimento da educação como somente uma forma de tornar as pessoas mais produtivas, que considere apenas a melhoria dos recursos humanos. Nessa teoria, as pessoas seriam apenas os meios de produção, quando são na verdade os fins últimos do processo de melhoria na educação. O autor considera que a melhoria em variáveis como educação e saúde não seria apenas uma forma de geração do crescimento econômico (valor instrumental), mas também um elemento constitutivo da capacitação das pessoas (valor intrínseco).<sup>39</sup>

A relação entre a educação superior e o crescimento econômico assume outras bases na “Teoria do Crescimento Endógeno” (*Endogenous Growth Theory*), que expandiu essa análise para além da tradicional referência ao aumento da produtividade e renda. Adota-se como ponto de partida que a existência de pessoal altamente qualificado é um pré-requisito para o crescimento no contexto da sociedade do conhecimento, tendo em vista a necessidade de adaptação às evoluções tecnológicas em andamento. A educação tem uma relação direta com a inovação e o desenvolvimento de novas tecnologias, essenciais para o crescimento econômico.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> SCHULTZ, Theodore. Investment in Human Capital. *American Economic Review*, Pittsburgh, v. 51, n. 1, p. 1-17, mar. 1961.

<sup>37</sup> BECKER, Gary. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

<sup>38</sup> MARGINSON, Simon. Limitations of human capital theory. *Studies in Higher Education*, v. 44, n. 2, p. 287-301, 2017.

<sup>39</sup> SEN, Amartya. Radical needs and moderate reforms, In: DREZE, Jean; SEN, Amartya, *Indian development. Selected Regional Perspectives*. Bombay: Oxford University Press, 1997.

<sup>40</sup> LUCAS, Robert E. On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*. v. 22, n. 1, p. 3-42, 1988.

Oketch, McCowan e Schendel afirmam que há uma clara relação entre a proporção de indivíduos com diploma de educação superior e o crescimento econômico dos países. Com um crescente número de jovens completando a educação primária e secundária, a educação superior mostra-se como crucial para o desenvolvimento econômico. Os autores destacam ainda alguns estudos que sugerem que o investimento em educação superior teria maior impacto no crescimento econômico em comparação com o investimento nos níveis educacionais inferiores.<sup>41</sup>

Conforme adiantado, os impactos da educação superior – em suas facetas de ensino, pesquisa e extensão – no desenvolvimento não podem, entretanto, ser mensurados apenas sob o aspecto econômico. Existe uma gama de benefícios não econômicos proporcionados pela formação na educação superior.

McMahon trabalha com o conceito de desenvolvimento endógeno, segundo o qual mais do que benefícios econômicos, a educação superior contribui para a melhoria da qualidade de vida e de oportunidades para os indivíduos, a partir de benefício não-econômicos, ou seja, aqueles que se manifestam no período de vida fora do trabalho.<sup>42</sup> McMahon e Oketch indicam que os níveis mais avançados de educação levam a melhorias nas condições de saúde (para os indivíduos e também para suas famílias), maior expectativa de vida, avanços no planejamento familiar, dentre outros benefícios. Ademais, esses fatores combinados teriam o potencial de contribuir ainda para a melhoria da produtividade dos indivíduos, o que levaria, em outra instância, também ao crescimento econômico.<sup>43</sup>

Segundo Brennan, a educação superior teria uma dimensão social, decorrente dos benefícios da expansão desses sistemas para as sociedades. A extensão do acesso à educação superior possibilitaria a extensão das oportunidades de mobilidade social para uma larga parcela da sociedade, e com isso contribuiria para a redução das desigualdades. O autor faz referência aos países em desenvolvimento em particular, nos quais maiores parcelas da população estão podendo ingressar na educação superior, e assim estão se beneficiando das oportunidades de futuro por ela proporcionadas.

A experiência da educação superior tem um impacto direto na vida dos estudantes, em termos de cidadania, saúde e bem-estar, impactos esses que se estendem também para suas famílias. Esses elementos trazem consigo benefícios sociais na participação política e engajamento em causas sociais. E quando agregados com os benefícios econômicos, tem-se ideia do potencial transformador da educação superior.<sup>44</sup>

Para Felix, a educação superior não pode ser encarada como mero artefato destinado a uma profissionalização mais eficaz e refinada dos sujeitos sociais, mas sim como um importante elemento de participação na sociedade do conhecimento. Nesse sentido, a “qualificação para o trabalho” tem relação não apenas com a aquisição de conhecimentos técnicos pelos indivíduos, mas também com a relevância do trabalho para

---

<sup>41</sup> OKETCH, Moses; MCCOWAN, Tristan; SCHENDEL, Rebecca. *Op. Cit.*

<sup>42</sup> MCMAHON, Walter. *Education and development: Measuring the social benefits*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

<sup>43</sup> OKETCH, Moses; MCCOWAN, Tristan; SCHENDEL, Rebecca. *Op. Cit.*

<sup>44</sup> BRENNAN, John. *Op. Cit.*

a sociedade como instrumento de sobrevivência e promoção de uma maior igualdade social, o que contribuiria para a ampliação das possibilidades do exercício da cidadania.<sup>45</sup>

Oketch, McCowan e Schendel também mencionam os substanciais benefícios não-econômicos da educação superior para a sociedade. Segundos os autores, as evidências demonstram claramente os efeitos positivos da graduação nas habilidades dos estudantes, com reflexos em diferentes áreas, como participação política, saúde e nutrição e redução das desigualdades de gênero. A educação superior fortalece também as instituições, governamentais e não governamentais, o que impacta positivamente em valores como democracia e proteção ambiental.<sup>46</sup>

Unterhalter e Howell avaliam a importância da educação superior no desenvolvimento de países de baixa e média renda, e listam como benefícios econômicos e não-econômicos: melhoria da qualificação profissional, crescimento econômico equitativo e sustentável, redução da pobreza, novos conhecimentos que contribuem para a inovação tecnológica e social, fortalecimento e transformação das instituições, fortalecimento da participação social e política, dentre outros.<sup>47</sup>

Está sedimentado, pois, na literatura especializada e nas evidências fáticas, que a educação superior desempenha um papel essencial no desenvolvimento dos países, tanto no aspecto econômico propriamente dito (na formação de mão de obra qualificada no mercado de trabalho e na inovação), quanto no aspecto não econômico (cidadania, redução das desigualdades, saúde, gênero).

## O estado e a regularização da educação superior: garantia da qualidade

### Expansão e garantia da qualidade

As políticas de expansão da educação superior foram largamente aplicadas ao redor do mundo, e com certo sucesso, tendo em vista a evolução das taxas de matrícula que caracterizam a maioria dos sistemas como “de massa” ou de “alta participação”. E a educação superior tem o potencial de gerar impactos econômicos e sociais para os indivíduos, suas famílias e para a sociedade como um todo.

A relação entre o crescimento do setor e a concretização dos benefícios dele esperados é, no entanto, complexa. Não é possível se obter uma fórmula exata entre expansão e benefícios econômicos e não econômicos da educação superior. Uma das condicionantes que devem ser consideradas nessa relação é a qualidade da educação.<sup>48</sup>

Segundo Hanushek, as políticas baseadas na Teoria do Capital Social com foco limitado no aumento do grau de escolaridade não são suficientes para garantir o

<sup>45</sup> FELIX, Loussia P. Musse. *A educação como bem público - perspectivas da regulação do ensino superior*.

<sup>46</sup> OKETCH, Moses; MCCOWAN, Tristan; SCHENDEL, Rebecca. *Op. Cit.*

<sup>47</sup> UNTERHALTER, Elaine; HOWELL, Colleen. Unaligned connections or enlarging engagements? Tertiary education in developing countries and the implementation of the SDGs. *High Education*, London, v. 81, p. 9-29, dez. 2020.

<sup>48</sup> Os conceitos de qualidade da educação superior e sobre os sistemas de avaliação dessa qualidade estão mais detalhados no Capítulo 3 - A avaliação da educação superior: a garantia da qualidade e a construção do SINAES.

incremento das condições econômicas. Os impactos esperados se tornariam mais concretos com a adição da questão da qualidade da educação. Para o autor, a mera aquisição de escolaridade em si não teria efeitos concretos sobre os ganhos individuais e distribuição da renda – e sobre o crescimento econômico –, mas sim as ferramentas cognitivas adquiridas pelos estudantes nesses processos. O foco na qualidade, no entanto, envolve decisões políticas complexas. Aparentemente é mais simples planejar a expansão do sistema do que a melhoria da sua qualidade.<sup>49</sup>

Offe formula crítica sem sentido semelhante sobre a relação entre sistema educacional e sistema ocupacional, no sentido de que com a expansão do sistema educacional, a mera superprodução de qualificação seria irrelevante para o mercado de trabalho.<sup>50</sup> Sennett trata do chamado “fantasma da inutilidade”, potencializado pela oferta global de mão-de-obra (possibilidades do mercado de buscar talentos baratos), pela automação (emergência contínua de novas tecnologias) e pela gestão do envelhecimento (necessidade de formação/capacitação nas empresas).<sup>51</sup>

Sem qualidade, os referidos benefícios não econômicos também se perdem. Quando não há uma avaliação de qualidade efetiva, que garanta um padrão mínimo, o sistema passa a abrigar instituições que não estão aptas a fornecer a formação necessária para que os estudantes desenvolvam as suas habilidades sociais. Além de gerar frustração em face do investimento de tempo e de recursos dispendidos naquela graduação, a educação superior se limita a reduzir as desigualdades – as instituições tradicionais de elite têm mais recursos disponíveis para contratar os melhores docentes e fornecer as melhores estruturas.

Um sistema de educação superior com alto grau de participação tem na qualidade um requisito essencial para ocasionar a melhoria das condições de vida, assim como a distribuição desses benefícios. Ainda, num mundo globalizado, um sistema de educação superior de alta qualidade permite a formação de boas conexões internacionais e assim facilita a introdução de novas ideias, e forma relações de troca e cooperação com países estrangeiros, com a movimentação de estudantes e pesquisadores.<sup>52</sup>

Schendel e McCowan destacam que esse rápido crescimento dos sistemas de educação superior levantou o debate sobre o desafio da garantia da qualidade da educação ofertada, notadamente em razão de o processo de massificação trazer consigo um aumento considerável do número de estudantes, e também o aumento da diversidade desses alunos, inclusive em termos de níveis de formação acadêmica prévia.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> HANUSHEK, Eric A. Economic growth in developing countries: The role of human capital. *Economics of Education Review*, v. 37, p. 204-212, dec. 2013.

<sup>50</sup> OFFE, Claus. Sistema Educacional, Sistema Ocupacional e Política da Educação — Contribuição à Determinação das Funções Sociais do Sistema Educacional. *Educação & Sociedade*, Ano XI, nº 35. 1990. pp. 9-59.

<sup>51</sup> SENNETT, Richard. *A cultura do novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

<sup>52</sup> WILLIAMS, Ross; RASSENFOSSE, Gaétan; JENSEN, Paul; MARGINSON, Simon. The determinants of quality national higher education systems. *Journal of Higher Education Policy and Management*, v. 35, n. 6, p. 599-611, 2013.

<sup>53</sup> SCHENDEL, Rebecca; MCCOWAN, Tristan. Expanding higher education systems in low and middle-income countries: the challenges of equity and quality. *High Education*, London, v. 72, p. 407-411, aug. 2016.

A expansão demanda estrutura acadêmica adequada, docentes com titulação compatível, corpo administrativo com experiência, dentre outros fatores que nem sempre foram devidamente contemplados, notadamente nos países de baixa e média renda que tiveram a predominância das instituições com fins lucrativos como marca nesse processo. A insuficiência desses recursos teve impactos consideráveis na qualidade dos cursos ofertados, e desencadeou a agenda da avaliação como um processo necessário a ser considerado e agregado na política de massificação da educação superior.

### Regulação e educação superior

O direito à educação superior, aliado à sua importância para o desenvolvimento econômico e social das sociedades, levanta o debate sobre o papel do Estado na sua concretização e no fomento à expansão. Há modelos nos quais o crescimento do setor se deu como resultado direto da implementação de políticas públicas, e outros nos quais a atuação do Estado foi mais restrita, limitando-se ao estabelecimento de regras regulatórias mínimas e na concessão de financiamentos que viabilizassem esse crescimento. De uma forma ou de outra, no entanto, a atuação estatal fez-se presente.

Seja para atender a uma demanda social reprimida, como apontado por Trow<sup>54</sup>, seja pelos papéis que a educação superior desempenha no desenvolvimento, nos sentidos econômico e não econômico, o Estado tem sido um sujeito essencial na expansão dos sistemas de educação superior ao redor do mundo.

Blackmur reflete que, tendo em vista o destaque que as políticas de expansão da educação superior assumiram nos projetos de crescimento econômico e distribuição de renda, os governos naturalmente se debruçaram sobre a performance dos seus respectivos sistemas nacionais. O Estado teria um interesse estratégico no desenvolvimento da economia do conhecimento e seus impactos nos empregos, desenvolvimento econômico e internalização. E a análise da equidade e qualidade seria essencial.<sup>55</sup>

A intervenção do Estado no domínio da educação se dá, nestes termos, pela regulação, entendida, de forma geral, como uma forma de atuação ou intervenção governamental em atividades compreendidas como centrais para a sociedade.<sup>56</sup>

Hodges conceitua regulação como atividade estatal de controle sobre uma atividade que tem fundamento legal para ser desenvolvida, e que o Estado deseja que esteja sujeita a certos parâmetros. Os governos – e suas instituições reguladoras – estabelecem os padrões dessas atividades, e buscam direcionar os comportamentos dos agentes de forma a reduzir o risco à qualidade e reputação do setor.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> TROW, Martin. *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*.

<sup>55</sup> BLACKMUR, Douglas. Op. Cit.

<sup>56</sup> BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

<sup>57</sup> HODGES, Christopher. *Law and Corporate Behaviour: Integrating Theories of Regulation, Enforcement, Compliance and Ethics*, Oxford, UK and Portland, USA: Hart Publishing, 2015.

A intervenção regulatória do Estado no domínio da educação superior nos moldes aqui defendidos encontra abrigo nas chamadas teorias da regulação de interesse público, que atribuem aos agentes estatais responsáveis pela elaboração e implementação da regulação o objetivo de alcançar benefícios coletivos com fins de promover o bem estar geral da comunidade.<sup>58</sup> Feintuck, ao defender a teoria do interesse público da regulação, aponta o caráter restrito da racionalidade mercadológica como fundamento para a regulação, para englobar uma série de valores políticos e sociais estabelecidos nas democracias liberais e que podem ser vistos, em sua essência, como garantias de ordem constitucional.<sup>59</sup>

No campo das teorias de interesse público, tem-se ainda a vertente das teorias substantivas da regulação, na qual valores como justiça social e redistribuição de renda figuram como justificativas para a atuação regulatória.<sup>60</sup> O fenômeno regulatório serviria, pois, ao fim maior de garantia institucional dos direitos fundamentais.<sup>61</sup>

Aranha conceitua a atividade regulatória como a presença de “regras e atuação administrativa de caráter conjuntural pautadas no pressuposto de diuturna reconfiguração das normas de conduta e dos atos administrativos pertinentes para a finalidade de redirecionamento constante do comportamento das atividades submetidas a escrutínio”, que teriam por eixo orientador “parâmetros regulatórios definidos a partir dos enunciados de atos normativos e administrativos de garantia dos direitos fundamentais”.<sup>62</sup>

Notadamente em contextos de subdesenvolvimento, a regulação deve ser desenhada de forma a provocar e induzir ganhos de equidade, ou seja, servir como um canal de fomento de metas de justiça redistributiva.<sup>63</sup>

A educação superior é normalmente entendida como uma atividade regulada. Os altos investimentos públicos no fomento da expansão e a sua importância para as economias nacionais demonstra a essencialidade da avaliação pública sobre essa atividade. Os reguladores buscam, então, estabelecer os padrões a serem seguidos pelas instituições provedoras.<sup>64</sup>

Lodge destaca que a regulação da educação superior pode envolver diferentes objetivos, que estão tradicionalmente associados a diferentes modelos regulatórios. Tem-se a regulação baseada na supervisão por agências oficiais (*oversight*), a imposição de padrões de balizamento para competição por fundos e ranqueamento entre os

---

<sup>58</sup> MORGAN, Bronewn; YEUNG, Karen. *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

<sup>59</sup> FEINTUCK, Mike. Regulatory Rationales Beyond the Economic: In Search of the Public Interest. In: BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin (org.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

<sup>60</sup> MORGAN, Bronewn; YEUNG, Karen. *Op. Cit.*

<sup>61</sup> ARANHA, Marcio Iorio Aranha. *Manual de Direito Regulatório*. London: Laccademia Publishing, 2019.

<sup>62</sup> Idem. p. 243.

<sup>63</sup> COUTINHO, Diogo. R. *Direito e economia política na regulação de serviços públicos*. São Paulo: Saraiva, 2014.

<sup>64</sup> KING, Roger. Risk-based regulation in higher education: why, how, when, and what else? In: CANTWELL, Brendan; COATES, Hamish; KING, Roger. *Handbook on the Politics of Higher Education*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.

provedores (*rivalry*), a análise por órgãos colegiados formados por especialistas (*mutuality*) e a regulação com base em acompanhamento contínuo a partir de visitas anônimas e surpresa (*contrived randomness*).<sup>65</sup> Haveria uma tendência de crescimento da análise por agências. A título exemplificativo, tem-se a *Quality Assurance Agency* (QAA), no Reino Unido, a *Tertiary Quality and Standards Agency* (TEQSA), na Austrália, e Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), de Portugal. No Brasil, tais funções não são exercidas por uma agência única. As competências são partilhadas pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (Seres/MEC) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).<sup>66</sup>

Cada componente da educação superior está, por princípio, potencialmente sujeito a algum tipo de avaliação de qualidade pelo poder público, pelo menos em termos de atendimento aos padrões mínimos exigidos. A determinação desses padrões de qualidade vai depender do que cada governo define como expectativas e interesses no processo de expansão dos seus sistemas de educação superior. Podem definir a qualidade de cada componente conforme o seu impacto no desenvolvimento econômico, equidade, opinião pública ou falhas de mercado (BLACKMUR, 2007).<sup>67</sup>

O papel do Estado na regulação da educação superior mostra-se como faceta essencial da garantia do direito à educação. A experiência de desregulação do setor não se mostrou apta a promover os valores da qualidade e equidade. Pelo contrário, acarretou um crescimento desordenado do número de instituições, sem o devido controle da qualidade da educação ofertada. A “regulação pelo mercado” limitou-se ao aspecto concorrencial no qual os estudantes optavam pela instituição de acordo com os preços das mensalidades.

Bucci comenta as disposições da Constituição brasileira sobre o papel do Estado na garantia da qualidade da educação, e defende que a correta aplicação do comando constitucional se corporifica num conjunto de regras processuais, leis, decretos e portarias, que dependem, numa via de mão dupla, de uma ligação viva com o sentido constitucional. A realização dos direitos sociais — que depende de uma escala ampla, compatível com o tamanho das demandas — estaria condicionada a um papel ativo do Poder Público. E o problema não seria apenas definir o papel do Estado, mas “apontar os modos de sua atuação para a realização bem-sucedida dos objetivos democraticamente escolhidos”.<sup>68</sup>

Nesse contexto, o Estado e as políticas públicas com o objetivo de intervir na educação superior adquiriram um papel central e intransferível de acolher e ordenar demandas complexas relativas à necessidade de expansão de acesso com a garantia da

---

<sup>65</sup> LODGE, Martin. Regulating higher education: national audit explosions in international markets. In: CANTWELL, Brendan; COATES, Hamish; KING, Roger. *Handbook on the Politics of Higher Education*. Cheltenham: Edward Elgar, 2018.

<sup>66</sup> CABRAL, Rodolfo de Carvalho. A estrutura da regulação da educação superior no Brasil: o debate sobre a criação de uma agência. *Journal of Law and Regulation*, v. 5, n. 1, p. 17-38, maio, 2019.

<sup>67</sup> BLACKMUR, Douglas. *Op. Cit.*

<sup>68</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Processo administrativo eletrônico e informação pública. O sistema e-MEC e o marco regulatório da educação superior. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo et al. (Orgs.). *Direito e Administração Pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 700-725.

qualidade. Destaca-se, nesse sentido, a disciplina da oferta, e, sobretudo, o estabelecimento e implementação de mecanismos que suportem e equilibrem a tensão entre crescimento e qualidade.<sup>69</sup>

Dessa forma, entende-se que a atuação do Estado na educação superior deve ser pautada por uma política regulatória apta a concretizar os poderes/deveres administrativos constitucionalmente a ele atribuídos, com vistas à garantia da qualidade, dentre eles: a institucionalização de um sistema de avaliação, os processos de autorização de abertura de IES e cursos, fiscalização de cumprimento da legislação educacional, formas de financiamento das IES públicas e privadas e políticas de fomento. Uma política de regulação que garanta a expansão do sistema, mas que incremente a capacidade do Estado de melhorar a qualidade.

No âmbito da educação superior, falar de política regulatória significa trabalhar as noções de regulação como meio de implementação de políticas públicas, no caso, da garantia do acesso – por meio da expansão de vagas – e da melhoria da qualidade.

## CONCLUSÕES

A educação superior deixou de ser encarada como um privilégio, acessível a poucos e com ganhos estritamente individuais, e assumiu o papel de direito, a ser garantido a todos que tenham interesse e as qualificações prévias requeridas.

Isso se deu também porque as análises empíricas demonstram que a educação superior é um elemento importante para o desenvolvimento individual e coletivo, e proporciona inegáveis impactos positivos para o crescimento econômico e social. Além dos ganhos de produtividade, possibilita benefícios sociais que extrapolam a esfera dos indivíduos diretamente envolvidos e se alargam para suas famílias e para a sociedade como um todo.

Para que esses impactos sejam concretizados, no entanto, é necessário garantir equidade no acesso e qualidade da educação ofertada. E o Estado desempenha uma função essencial nesses campos, através das políticas de fomento e de garantia da qualidade. A expansão dos sistemas de educação superior tem que necessariamente estar vinculada a uma política de promoção da qualidade.<sup>70</sup>

A intervenção do Estado nessa seara deve se dar a partir de uma política regulatória que garanta a qualidade e assim concretize o direito.

---

<sup>69</sup> FELIX, Loussia Penha Musse. *A educação como bem público - perspectivas da regulação do ensino superior*.

<sup>70</sup> CABRAL, Rodolfo de Carvalho. *A política regulatória da educação superior no Brasil: o desafio da expansão com garantia da qualidade*. 258 f. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/41814/1/2021\\_RodolfodeCarvalhoCabral.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/41814/1/2021_RodolfodeCarvalhoCabral.pdf). Acesso em 20 jun. 2022.

## REFERÊNCIAS

- ARANHA, Marcio Iorio Aranha. *Manual de Direito Regulatório*. London: Laccademia Publishing, 2019.
- BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- BECKER, Gary. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- BEITER, Klaus. *The protection of the right to education by international law*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2006.
- BLACKMUR, Douglas. *The Public Regulation of Higher Education Qualities: Rationale, Processes, and Outcomes*. In: WESTERHEIJDEN, Don; STENSAKER, Bjorn; ROSA, Maria João (Org.). *Higher Education Quality Assurance: Trends in Regulation, Translation and Transformation*. Springer, 2007.
- BRENNAN, John. *The social dimension of higher education: reproductive and transformative*. In: CANTWELL, Brendan; COATES, Hamish; KING, Roger. *Handbook on the Politics of Higher Education*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Processo administrativo eletrônico e informação pública. O sistema e-MEC e o marco regulatório da educação superior*. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo et al. (Orgs.). *Direito e Administração Pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 700-725.
- CABRAL, Rodolfo de Carvalho. *A estrutura da regulação da educação superior no Brasil: o debate sobre a criação de uma agência*. *Journal of Law and Regulation*, v. 5, n. 1, p. 17-38, maio, 2019.
- CABRAL, Rodolfo de Carvalho. *A política regulatória da educação superior no Brasil: o desafio da expansão com garantia da qualidade*. 258 f. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/41814/1/2021\\_RodolfodeCarvalhoCabral.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/41814/1/2021_RodolfodeCarvalhoCabral.pdf). Acesso em 20 jun. 2022.
- CARVALHO, José Murilo. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- COUTINHO, Diogo. R. *Direito e economia política na regulação de serviços públicos*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- DIAS SOBRINHO, José. *Educação superior: flexibilização e regulação ou avaliação e sentido público*. In: DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira (Orgs.). *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003.
- FEINTUCK, Mike. *Regulatory Rationales Beyond the Economic: In Search of the Public Interest*. In: BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin (org.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

FELIX, Loussia P. Musse. *A educação como bem público - perspectivas da regulação do ensino superior*. Brasília, Ministério da Educação. 2006. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=18595](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=18595)>. Acesso em: 12 mai. 2022.

FELIX, Loussia P. Musse. *Formação em Direito no Brasil: perspectivas em torno de uma ruptura e seus partícipes*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Rodrigo Pagani de. (Orgs.). *O Ensino Jurídico no Bicentenário da Independência*. D'Plácido: Belo Horizonte, 2022. Pág. 57-74.

HANUSHEK, Eric A. *Economic growth in developing countries: The role of human capital*. *Economics of Education Review*, v. 37, p. 204-212, dec. 2013.

HAYDON, Graham. *The Right to Education and Compulsory Schooling, Educational Philosophy and Theory*, v. 9, n. 1, p. 1-15, 1977.

HODGES, Christopher. *Law and Corporate Behaviour: Integrating Theories of Regulation, Enforcement, Compliance and Ethics*, Oxford, UK and Portland, USA: Hart Publishing, 2015.

HODGSON, Douglas. *The Human Right to Education*. Dartmouth: Ashgate, 1998.

KING, Roger. *Risk-based regulation in higher education: why, how, when, and what else?* In: CANTWELL, Brendan; COATES, Hamish; KING, Roger. *Handbook on the Politics of Higher Education*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.

LODGE, Martin. *Regulating higher education: national audit explosions in international markets*. In: CANTWELL, Brendan; COATES, Hamish; KING, Roger. *Handbook on the Politics of Higher Education*. Cheltenham: Edward Elgar, 2018.

LUCAS, Robert E. *On the mechanics of economic development*. *Journal of Monetary Economics*. v. 22, n. 1, p. 3-42, 1988.

MARGINSON, Simon. *The worldwide trend to high participation higher education: dynamics of social stratification in inclusive systems*. *High Education*, London, n. 72, p. 413-434, jun. 2016.

MARGINSON, Simon. *Limitations of human capital theory*. *Studies in Higher Education*, v. 44, n. 2, p. 287-301, 2017.

MARGINSON, Simon. *High participation systems (HPS) of higher education*. In: CANTWELL, B.; MARGINSON, S.; SMOLENTSEVA, A. *High Participation Systems of Higher Education*. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2018.

MCCOWAN, Tristan. *A base conceitual do direito universal à educação superior*. *Conjectura: Filos. Educ.*, Caxias do Sul, v. 20, n. especial, p. 155-182, 2015.

MCCOWAN, Tristan. *O direito humano à aprendizagem e a aprendizagem dos direitos humanos*. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 55, p. 25-46, jan./mar. 2015. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40602015000100025&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40602015000100025&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 4 jan. 2021.

MCCOWAN, Tristan. *Three Dimensions of Equity of Access to Higher Education*. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, v. 46, n. 4, p. 645-665, 2015.

MCCOWAN, Tristan. *Higher Education for and Beyond the Sustainable Development Goals*. London: Palgrave Macmillan, 2019.

MCCOWAN, Tristan. *Existe um direito universal à Educação Superior? Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 14, n. 1, p. 1-26, jan. 2020.

MCMAHON, Walter. *Education and development: Measuring the social benefits*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

MCMAHON, Walter; OKETCH, Moses. *Education's Effects on Individual Life Chances and On Development: An Overview*. *British Journal of Educational Studies*, London, v. 61, n. 1, p. 79-107, jun. 2013.

MORGAN, Bronewn; YEUNG, Karen. *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

OFFE, Claus. *Sistema Educacional, Sistema Ocupacional e Política da Educação — Contribuição à Determinação das Funções Sociais do Sistema Educacional*. *Educação & Sociedade*, Ano XI, nº 35. 1990. pp. 9-59.

OKETCH, Moses; MCCOWAN, Tristan; SCHENDEL, Rebecca. *The Impact of Tertiary Education on Development: A Rigorous Literature Review*. London, Department for International Development, 2014.

SEN, Amartya. *Radical needs and moderate reforms*, In: DREZE, Jean; SEN, Amartia, *Indian development*. Selected Regional Perspectives. Bombay: Oxford University Press, 1997.

SCHENDEL, Rebecca; MCCOWAN, Tristan. *Expanding higher education systems in low and middle-income countries: the challenges of equity and quality*. *High Education*, London, v. 72, p. 407-411, aug. 2016.

SCHULTZ, Theodore. *Investment in Human Capital*. *American Economic Review*, Pittsburgh, v. 51, n. 1, p. 1-17, mar. 1961.

SENNETT, Richard. *A cultura do novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

TROW, Martin. *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. Carnegie Commission on Higher Education, Berkeley, 1973.

TROW, Martin. *Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII*. In: FOREST, J.J.F., ALTBACH, P.G. (Eds.). *International Handbook of Higher Education*. Springer International Handbooks of Education, v. 18. Springer, 2007.

UNESCO. Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. In: *ANAIS DA CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE O ENSINO SUPERIOR* - Paris, 5 a 9 de novembro de 1998. Trad. Paris, UNESCO/CRUB, 1998.

UNESCO. Institute for Statistics data on education. 2015 Disponível em: <http://data.uis.unesco.org/>. Acesso em: 22 jan. 2021.

UNTERHALTER, Elaine; HOWELL, Colleen. *Unaligned connections or enlarging engagements? Tertiary education in developing countries and the implementation of the SDGs*. *High Education*, London, v. 81, p. 9-29, dez. 2020.

WILLIAMS, Ross; RASSENFOSSE, Gaétan; JENSEN, Paul; MARGINSON, Simon. *The determinants of quality national higher education systems. Journal of Higher Education Policy and Management*, v. 35, n. 6, p. 599-611, 2013.

WORLD BANK. *Data and statistics*. 2015. Disponível em: <http://data.worldbank.org>. Acesso em: 22 jan. 2021.

WRINGE, Colin. The Human Right to Education. *Educational Philosophy and Theory*, v. 18, n. 2, p. 23-33, 1986.

Data de Recebimento: 30/07/2022.

Data de Aprovação: 31/08/2022.

# DIREITO À EDUCAÇÃO, ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS INSTITUÍDAS PELO GOVERNO FEDERAL (2010-2019)

## RIGHT TO EDUCATION, BUDGET AND PUBLIC POLICIES: AN ANALYSIS OF EDUCATIONAL POLICIES INSTITUTED BY THE FEDERAL GOVERNMENT (2010-2019)

*Helois Borella Zamboim<sup>1</sup>  
Vinícius Gomes Casalino<sup>2</sup>*

### RESUMO

Na presente análise buscou-se enfrentar o problema da relação entre gastos governamentais em educação despendidos por governos federais situados em espectros políticos progressistas e conservadores e os tipos de políticas públicas majoritariamente instituídas por cada qual. Para tanto, a pesquisa se valeu, além do estudo bibliográfico e da coleta de dados orçamentários, da análise das principais políticas públicas aplicadas pelo governo federal no período de 2010 a 2019, enquadrando-as na tipologia formulada por Theodore J. Lowi. Concluiu-se que no período relativo a governos progressistas houve ampliação de gastos com educação e maior empenho na instituição de políticas que visavam atingir populações socialmente vulneráveis, enquanto governos conservadores estagnaram o crescimento dos gastos e se preocuparam em instaurar políticas com menor impacto na redução de disparidades educacionais, o que faz com que a eficácia do direito à educação ainda sofra grandes interferências a depender das escolhas dos governantes.

Palavras-chave: Direito à educação; Orçamento público; Políticas públicas; Theodore J. Lowi.

### ABSTRACT

Given the importance of the social right to education for the evolution and strengthening of democracy, this article analyzed some of the state mechanisms that give it solidity, which are the budget and the public policies. Therefore, the research used, in addition to the bibliographic study and the collection of budgetary data, the analysis of the main public policies applied by the federal government in the period from 2010 to 2019, framing them in the typology formulated by Theodore J. Lowi. It was concluded that in the period related to progressive governments there was an increase in spending on education and

<sup>1</sup> Graduanda em Direito na Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Foi bolsista de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq), tendo recebido fomento para o desenvolvimento do projeto: "Direito à Educação e Políticas Públicas: evolução dos gastos governamentais e eficácia dos direitos fundamentais". Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3265211561550835>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7053-636X>. Email para contato: [heloiszamboim@gmail.com](mailto:heloiszamboim@gmail.com)

<sup>2</sup> Professor titular da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Pós-Doutor pelo Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP). Orientador de mestrado, vinculado à linha de pesquisa Direitos Humanos e Políticas Públicas do Programa de Mestrado em Direitos Humanos e Desenvolvimento Social da PUC-Campinas, com pesquisas sobre mudanças estruturais da economia capitalista, políticas públicas e análise crítico-positiva dos direitos humanos. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5422274869244155>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0003-3315>. Email: [vinicius.casalino@puc-campinas.edu.br](mailto:vinicius.casalino@puc-campinas.edu.br)

---

greater commitment to the establishment of policies aimed at reaching socially vulnerable populations, while conservative governments stagnated the growth of spending and worried about establishing policies with less impact on reducing educational disparities, which makes the effectiveness of the right to education still suffer major interference depending on the choices of the rulers.

Key-words: Right to education; Public budget; Public policies; Theodore J. Lowi.

## INTRODUÇÃO

A positivação de direitos sociais prestacionais na Constituição de 1988 trouxe consigo uma grande carga de obrigações estatais positivas. Dentre elas se encontra o dever de direcionar recursos a determinados setores, como a educação.<sup>3</sup> Reconhecida a sua fundamentalidade, o direito à educação, ao ter investimento mínimo fixado no plano constitucional, constitui uma das despesas necessárias do governo.

Com a vinculação de receitas surge um componente indispensável para auxiliar no cumprimento dos deveres estatais positivos estabelecidos constitucionalmente, qual seja, o orçamento estatal. O orçamento público, além de ser um mecanismo de direcionamento de finanças públicas, constitui também um ponto indispensável para o planejamento das políticas públicas, uma das formas de concretizar direitos fundamentais.<sup>4</sup>

Neste âmbito, é necessário considerar a presença de fatores que influenciam na execução da despesa pública, como os eventos políticos e a atuação do poder decisório do chefe de cúpula do Executivo. Assim, com base nos aportes teóricos desenvolvidos por Theodore J. Lowi<sup>5</sup>, parece possível estabelecer uma relação entre momentos históricos com prevalência de um tipo de política pública (distributiva, redistributiva, regulatória ou constitutiva) aplicada pelo presidente da república.

Partindo desta premissa, busca-se neste artigo responder à indagação sobre se há uma ligação entre a quantidade de gastos em educação despendidos por governos situados em um determinado espectro político (progressista ou conservador) com os tipos de políticas educacionais que eles predominantemente aplicam. A hipótese sustentada indica que governos progressistas gastam mais e de modo direcionado a populações socialmente vulneráveis, enquanto governos conservadores gastam menos e sem consideração pelas disparidades econômicas e sociais.

De modo a contemplar os elementos aqui apresentados, optou-se por dividir o estudo em três partes. Na primeira serão apresentados os elementos estruturais do direito à educação, bem como as obrigações e os mecanismos que a União se vale para efetivá-lo; na segunda será feita uma análise do orçamento e dos gastos em educação

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, confira-se o art. 6º, *caput*, da Constituição, em que o direito à educação é considerado direito social fundamental, e os artigos 205 a 214 do Título VIII do texto constitucional, em que tal direito é amplamente regulamentado.

<sup>4</sup> O art. 165 do texto constitucional estabelece expressa reserva de lei para a elaboração dos orçamentos federais.

<sup>5</sup> LOWI, Theodore J. "Four systems of policy, politics and choice". In: *Public Administration Review*, Vol. 32, no 4, pp. 298-310, Jul./Ago., 1972.

efetuados pela União, de modo a compreender como o poder discricionário do presidente interfere no processo orçamentário e, por consequência, ocasiona diferentes resultados na quantidade de recursos investidos no ensino e nas políticas aplicadas; por fim, na terceira parte, pretende-se estudar a tipologia de políticas públicas formulada por Theodore J. Lowi, inserindo-a no contexto brasileiro de escolha das políticas educacionais federais brasileiras. O objetivo é saber se é possível constatar a relação entre os gastos orçamentários de cada gestão e a escolha das políticas educacionais feitas pela União.

Finalmente, mas não menos importante, a presente análise se valerá do método hipotético-dedutivo desenvolvido por Karl Popper<sup>6</sup> e contará, além da análise bibliográfica e da coleta de dados dos gastos orçamentários, com o estudo das principais políticas públicas educacionais inauguradas pela União entre os anos de 2010 e 2019.

### O direito fundamental à educação e os deveres da União com o fornecimento do ensino

A Constituição de 1988, ao aderir ao modelo de um Estado Social Democrático de Direito, carrega uma admirável preocupação com a concretização de um sistema protetor de direitos fundamentais. Nesse âmbito, devido ao seu caráter compromissário e a intenção de conciliar diversas reivindicações sociais, um grande rol de direitos foi consagrado. Dentre eles, está a educação.<sup>7</sup>

O direito à educação está previsto dentro do rol de direitos sociais, no art. 6º da Constituição Federal brasileira. Isso indica que para além de uma concepção meramente individual, a educação ocupa uma dimensão coletiva. Como expõe Clarice Seixas Duarte:

Sua proteção tem, pois, uma dimensão que ultrapassa, e muito, a consideração de interesses meramente individuais. Assim, embora a educação, para aquele que a ela se submete, represente uma forma de inserção no mundo da cultura e mesmo um bem individual, para a sociedade que a concretiza, ela se caracteriza como um bem comum, já que representa a busca pela continuidade de um modo de vida que, deliberadamente, se escolhe preservar.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> “De acordo com a concepção que será aqui apresentada, o método de submeter criticamente à prova as teorias, e de selecioná-las conforme os resultados obtidos, acompanha sempre as linhas expostas a seguir. A partir de uma ideia nova, formulada conjecturalmente e ainda não justificada de algum modo – antecipação, hipótese, sistema teórico ou algo análogo – podem-se tirar conclusões por meio de dedução lógica. Essas conclusões são em seguida comparadas entre si e com outros enunciados pertinentes, de modo a descobrir-se que relações lógicas (equivalência, dedutibilidade, compatibilidade ou incompatibilidade) existem no caso” (POPPER, 2013, p. 31).

<sup>7</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional / Ingo Wolfgang Sarlet. 13. ed. rev. e atual. - Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

<sup>8</sup> DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade [online]**. 2007, v. 28, n. 100, p. 697. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>>. Acesso em 01 Jul 2021.

Nesse sentido, observada a sua fundamentalidade e atuação para o bem da comunidade, Peter Haberle<sup>9</sup> reconhece como uma das finalidades da educação a sua atuação como princípio democrático, pois apenas com o mínimo de instrução poderão ser alcançados os direitos dos cidadãos e das cidadãs à conformidade democrática e à liberdade política.

Atestada a sua importância, dentro da Constituição, em específico no art. 205, lhe é reconhecida a titularidade universal.<sup>10</sup> Consagrar a educação como direito de todos faz com que se crie um dever estatal de promoção do serviço educacional de maneira indiscriminada a todo e qualquer indivíduo. Neste panorama, devido à ligação dos direitos sociais com a atuação intervencionista do Estado, o direito a uma ação positiva se vincula a uma prestação material que resulte na garantia da mínima dignidade a todos.

Inserindo esta perspectiva na realização do direito social à educação, nota-se, com base na classificação da multifuncionalidade dos direitos fundamentais, que ele possui natureza de um direito prestacional em sentido estrito. Isso indica que para o alcance da igualdade material deve estar presente uma prestação positiva do Estado, pois esta não se oferece por si mesma, ou seja, deve ser implementada de maneira devida.<sup>11</sup>

De modo mais particular, Robert Alexy<sup>12</sup> diz ser possível classificar as ações positivas de acordo com seu objeto. À vista disso, o autor as subdivide em: ações positivas normativas e ações positivas fáticas.

No primeiro caso, estão enquadradas as ações estatais de produzir normas. Desta maneira, se há a garantia de titularidade de um direito fundamental, enquadram-se neste ramo todas as normas que sejam imprescindíveis para proteção da esfera daquele direito, até mesmo as que possuem apenas um caráter organizacional. Estão nesta categoria, portanto, tanto as normas que preveem o direito material à educação, como as que delimitam as competências legislativas de cada ente em matéria de educação.

No segundo caso, quando é dita a expressão “direito a prestações”, genericamente se faz menção a esta classe, qual seja, a de prestações fáticas, sendo nesta categoria indiferente para a satisfação do direito a forma que ela ocorre, pois o decisivo está em seu resultado.<sup>13</sup> Exemplificativamente, essas ações podem se apresentar de diversas formas:

---

<sup>9</sup> HABERLE, Peter. “La Ciudadanía a Través de la Educación Como Tarea Europea. Conferencia Inaugural del Simposium Internacional Educación y valores de ciudadanía: experiencias y aportaciones e Europa, organizado por la UNESCO, el Ministerio de Educación y Ciencia y la Universidad Carlos III. Noviembre de 2005, Madrid. Traducción del alemán de Francisco Balaguer Callejón” Disponível em: <<https://www.ugr.es/~redce/REDCE4/articulos/21haberle.htm>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

<sup>10</sup> *In verbis*: “CF/1988, art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

<sup>11</sup> Ingo Sarlet (2018) argumenta que os direitos fundamentais sociais de natureza prestacional buscam a igualdade real a todos e todas, sendo esta alcançável apenas através da eliminação das desigualdades. Desta forma, até mesmo direitos considerados como “negativos”, a exemplo da liberdade, também só poderão ser efetivados a partir da execução de direitos “positivos”, quais sejam, os prestaionais.

<sup>12</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011a.

<sup>13</sup> Alexy (2011) expõe que o fato de as prestações fáticas estarem vinculadas ou não a uma norma não faz com que se modifique sua natureza. Nas palavras do autor: “O fato de a satisfação desse tipo de direito

Trata-se de um direito a uma ação positiva fática quando se supõe um direito de um proprietário de escola privada a um auxílio estatal por meio de subvenções, quando se fundamenta um direito a um mínimo existencial ou quando se considera uma pretensão individual do cidadão à criação de vagas nas universidades.<sup>14</sup>

Portanto, diferentemente das ações positivas normativas que atuam no plano abstrato, as prestações fáticas se comunicam diretamente com o destinatário da ação, de modo que sua concretização implica em benefícios para os cidadãos e cidadãs e alterações no mundo concreto.

Acerca da matéria que tutela o direito à educação no Brasil, as ações positivas normativas que competem à União estão delimitadas dentro do próprio texto constitucional. Neste âmbito, cabe à União exclusivamente legislar acerca das diretrizes e bases educacionais em plano nacional (art. 22, XXIV, CF) e concorrentemente em relação à matéria de educação (art. 24, IX).

Em adição, compete também à União (art. 214, CF) legislar acerca do plano nacional de educação a cada dez anos, de modo a articular o sistema educacional e definir estratégias de manutenção e desenvolvimento em todos os níveis de ensino (BRASIL, 1988). Por consequência, as principais normas que atualmente regem a educação no âmbito nacional são a Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9394/96) e o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014). Entretanto, destaca-se que os deveres da União não se esgotam nas competências legislativas.

Igualmente, cabe à União organizar e financiar o sistema federal de educação, além de atuar de modo supletivo para tornar equânimes as oportunidades e o padrão mínimo de qualidade da educação, por meio de assistência financeira e técnica a Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 211, §1º, CF).

Desta maneira, a União, diferentemente dos estados e municípios<sup>15</sup>, opera indistintamente em todos os níveis de ensino (básico, técnico e superior), de maneira a coordenar todo o sistema. Como resultado, o valor anual mínimo de 18% da receita da União que decorre dos impostos (art. 212, CF), além de delimitar o poder de decisão acerca da destinação dos gastos, reclama o planejamento de ações do Estado para diferentes destinatários.

Por esta vinculação de recursos estar alocada na Carta Magna, pode-se dizer que ela integra a agenda constituinte, a qual “radicaliza as exigências corriqueiras de um sistema político repleto de *checks and balances* no nível nacional ao lançar na pauta

---

ocorrer por meio de alguma forma jurídica não muda nada no seu caráter de direito a uma ação fática.” (ALEXY, 2011, p. 202)

<sup>14</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011a., p. 202.

<sup>15</sup> Compete aos Estados e ao Distrito Federal a atuação prioritária no ensino fundamental e médio (art. 211, §3º, CF); com relação aos municípios, a prioridade está delimitada para o fornecimento do ensino fundamental e educação infantil (art. 211, §2º, CF)

governamental cotidiana medidas que requerem a formação de amplos consensos”.<sup>16 17</sup> Ou seja, a determinação das prioridades que comumente são discutidas antes da tomada de decisão e formação da agenda já estão previamente estabelecidas, sendo dever das autoridades executá-las dentro de um prazo determinado, sob pena de responsabilização em caso de atrasos ou de descumprimento de deveres mínimos (art. 69, §6º da Lei 9394/96; art. 208, CF).<sup>18</sup>

A partir desta agenda e da acumulação de recursos, cria-se a possibilidade estatal de concretizar as ações positivas fáticas. Este processo de corporificação de ações estatais muitas vezes se traduz em políticas públicas. As políticas públicas, embora fortemente vinculadas aos direitos fundamentais prestacionais, em realidade estão necessariamente vinculadas a atitudes que o Estado toma e que visam, pelas mais diversas razões, interferir na realidade social.<sup>19</sup>

Embora não haja consenso acerca do conceito jurídico de políticas públicas, o motivo de sua formulação sempre está vinculado ao atingimento de objetivos estatais. Sob esta perspectiva, Maria Paula Dallari Bucci estabelece que “as políticas públicas são, de certo modo, microplanos ou planos pontuais, que visam a racionalização técnica da ação do Poder Público para a realização de objetivos determinados, com a obtenção de certos resultados”.<sup>20</sup>

Colocando esta afirmativa sob o ponto de vista da concretização do direito à educação, as políticas públicas atuam como um meio de condução dos recursos previstos na agenda constitucional até seus destinatários finais, quais sejam, os docentes e discentes que fazem parte do sistema de ensino público.

---

<sup>16</sup> COUTO, Cláudio Gonçalves. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. Lua Nova. São Paulo, n. 39, 1997, p. 51.

<sup>17</sup> Couto (1997) expõe que o Brasil participa do chamado modelo consociativo, isto é, um sistema complexo e pautado em conflitos. Em suas palavras, o Brasil compõe “um sistema presidencialista que, sendo multipartidário, requer a formação de coalizões parlamentares amplas; o funcionamento do Senado como câmara revisora das decisões dos deputados, tornando seu bicameralismo bastante equilibrado; um sistema eleitoral proporcional e que, além disso, sendo de lista aberta, acirra a competição eleitoral intrapartidária; um federalismo de consequências bastante significativas, com os governos subnacionais desempenhando um papel ativo e constante nas lutas políticas nacionais; o julgamento da constitucionalidade das leis sendo tarefa do Supremo Tribunal Federal, que pode contrariar decisões do Executivo e do Legislativo, e a necessidade de maiorias *qualificadas* para a modificação da Constituição; por fim, diversos mecanismos que permitem o apelo direto ao eleitor para a resolução de certas questões que seriam, em princípio, de competência exclusiva do parlamento.” (COUTO, 1997, p. 37-38). Desta forma, a formação da agenda constituinte chega até mesmo a ser ultraconsociativa, uma vez que representa um conjunto de grandes consensos.

<sup>18</sup> Art. 69, §6º da Lei 9394/96 *in verbis*: “O atraso da liberação sujeitará os recursos à correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes”. O art. 208 versa sobre os deveres mínimos que o Estado, aqui entendido como a união das três esferas (municípios, estados e União) possui para efetivar a educação. Art. 208, §2º, CF *in verbis*: “O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”.

<sup>19</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado Democrático de Direito. 2a edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

<sup>20</sup> BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, M. P. D. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 27.

## Planejamento, orçamento público e gastos educacionais da União

Para tornar possível o delineamento das políticas educacionais, é necessário que antes elas passem por alguns parâmetros constitucionais e legais. Apesar desta afirmação parecer um tanto evidente, os deveres de respeito, proteção e promoção dos direitos fundamentais assumem um papel essencial na elaboração de políticas públicas. A título de exemplo, se uma política educacional que tenha como objetivo ampliar a rede de ensino público básico opte por realizá-la por meio da cobrança de mensalidade de seus alunos, ela restringirá o princípio da gratuidade da educação básica, isto é, um objetivo constitucional válido.<sup>21</sup>

Nesta linha, as políticas nacionais de educação que possuem potencial de concretizar os deveres que competem à União necessitam ser planejadas de modo que não se fira nenhum princípio e tampouco não se exclua nenhum outro direito fundamental.

Superada esta verificação, passa-se para a fase prática do planejamento. É neste momento que se delimitam quais serão as metas e de que modo serão executadas as ações. Desta forma, dentro da ideia de Rodrigo Luís Kanayama<sup>22</sup>, o planejamento constitui elemento indispensável para que haja a aplicação satisfatória de recursos.

A seleção dos objetivos a serem alcançados pela União, além de determinar os rumos que tomarão a política, também são capazes de delimitar a quem ela será destinada e por quanto tempo ela será executada. Ainda dentro da ideia de Kanayama, as escolhas adotadas e que darão origem ao orçamento público devem representar a realidade dos momentos presentes e futuro.

Em virtude disso, a viabilidade da política deve manter relação tanto com as necessidades sociais presentes, bem como com a previsão do cenário que ela visa atingir posteriormente, uma vez que as políticas públicas geralmente são formuladas para que se desenvolvam ao longo de um tempo determinado. Em síntese, é na fase do planejamento que será possível observar se a educação será ou não tida como setor privilegiado pelo governo federal e quais as ações serão escolhidas para sua conferir-lhe efetividade.

Como mecanismo do planejamento estatal, a partir do qual se delimita como se dará a destinação dos recursos durante um período determinado, se encontra o orçamento público. Nesta lógica, o orçamento, por permear decisões financeiras, é capaz de estipular se uma determinada política pública será factível ou não.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019. DOI: 10.5380/rinc.V6i3.59730.

<sup>22</sup> KANAYAMA, Rodrigo Luís. Direito, política e consenso: a escolha eficiente de políticas públicas. Tese (doutorado). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

<sup>23</sup> ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. Orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, fev. 2015.

Contudo, para além de determinar a factibilidade da política, o orçamento também se mostra como uma ferramenta de controle dos gastos públicos. Isto é, atua como “mecanismo de transparência, responsabilização e de gestão dos recursos arrecadados pelos cofres públicos e das despesas realizadas pelos gestores”.<sup>24</sup>

Isso indica que apesar de haver previsão constitucional e legal, a sua aplicação representa a dinâmica do funcionamento das estruturas estatais democraticamente constituídas. Nesta concepção, o orçamento pode ser considerado um elemento que reflete as escolhas políticas e econômicas do governo, de tal modo que por meio dele é possível averiguar se há avanço no bem-estar social.<sup>25 26</sup>

Quanto ao seu propósito, Allen Schick<sup>27</sup> considera a presença de algumas funções essenciais. Dentre elas estão a de estabelecimento de um cenário fiscal sustentável a médio prazo; destinação de recursos para programas, de acordo com as preferências governamentais; entrega eficiente dos serviços públicos; garantia da responsabilidade pelas ações que forem escolhidas. Consideradas estas funções, cada tipo de organização governamental passará pelo processo orçamentário com base em suas particularidades. Nas palavras de Schick:

Cada governo tem sua linguagem particular para essas conversas, embutidas em formas, classificações e regras do processo orçamentário, bem como no comportamento, papéis e relacionamentos daqueles que fazem e implementam orçamentos. Há elementos universais na linguagem do orçamento, mas cada país tem seus caminhos e terminologia peculiares, e estes reforçam a insularidade do orçamento.<sup>28</sup>

No Brasil, a opção adotada para o planejamento orçamentário foi a do orçamento-programa (art. 2º e 25 da Lei 4.320/64; art. 16, Decreto-Lei 200/67).<sup>29</sup> Neste sistema, os orçamentos são organizados essencialmente a partir de programas de trabalho do governo, os quais especificam como se darão as fases de execução orçamentária no exercício seguinte.<sup>30</sup>

---

<sup>24</sup> PRADO, Danilo Luchetta. Renúncia de receita tributária como política pública. 2020, p. 74. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas-SP.

<sup>25</sup> ELIAS, Cristiano; BUHLER, Alex Pereira. Orçamento Público e Políticas Públicas: desafio das demandas judiciais por medicamentos de alto custo. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas** (UNIFAFIBE). Disponível em <<https://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index> - VOL. 8, N. 3, 2020.

<sup>26</sup> Em uma interpretação mais abrangente, Di Stefano (2020) propõe que o estudo das escolhas orçamentárias seria até mesmo capaz de auxiliar a enxergar o empenho do país em combater as desigualdades sociais.

<sup>27</sup> SCHICK, Allen. Twenty-five years of budgeting reform. *Journal on Budgeting*, v. 4, n. 1, p. 81 -102, 2004.

<sup>28</sup> Tradução livre. Redação original: “Each government has its particular language for these conversations, embedded in forms, classifications, and rules of the budget process, as well as in the behaviour, roles and relationships of those who make and implement budgets. There are universal elements in the language of budgeting, but every country has its peculiar ways and terminology, and these reinforce the insularity of budgeting” (SCHICK, 2004, p. 83)

<sup>29</sup> Decreto-Lei 200/67, art. 16 *In verbis*: “Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”.

<sup>30</sup> CONTI, José Maurício. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. *In*: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Org.). **Direito Financeiro, Econômico e**

Outra característica do sistema brasileiro é, em regra, o caráter autorizativo do orçamento. Nesse sentido, há apenas uma previsão de gastos, a qual não necessariamente será executada, pois o Poder Executivo, valendo-se do poder discricionário, pode ajustar as despesas de acordo com as demandas de sua atuação.

É preciso considerar também que a discricionariedade não é ilimitada, uma vez que há imperatividade no que concerne à grande parte da destinação das receitas, como a saúde e a educação, o que faz com que a margem discricionária não chegue a ser muito ampla. Porém, ressalta-se que esse fator não é suficiente para retirar a característica geral autorizativa das leis orçamentárias.<sup>31</sup>

São três as leis que direcionam o planejamento orçamentário no Brasil: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Por determinação constitucional (art. 165, CF), elas possuem iniciativa do Poder Executivo (BRASIL, 1988) e posteriormente são votadas pelo Legislativo.

O PPA dá as diretrizes gerais da gestão da Administração Pública. Seu planejamento ocorre a cada quatro anos, sempre sendo elaborado no primeiro ano de gestão de cada presidente. Ademais, o PPA se caracteriza por dar ensejo à junção dos recursos monetários e sua realização propriamente dita, o que é feito por meio da particularização do plano geral em ações e planos organizados.<sup>32</sup>

Devido à Constituição ter optado por um sistema harmonizador, todas as prioridades e planos da governança devem ser compatíveis com o PPA.<sup>33</sup> Nesse âmbito, surge como mecanismo de sistematização entre plano e orçamento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias.<sup>34</sup> Esta lei tem como fim determinar as metas do orçamento de cada ano e, portanto, traz mais concretude para o que foi estabelecido no PPA.

Por último, a Lei Orçamentária Anual, uma vez que é responsável por detalhar as receitas e despesas pelo período de um ano, é a mais concreta das três leis<sup>35</sup>, e, portanto, é a que será estudada de maneira mais aprofundada.

A LOA deve estar necessariamente em consonância com as duas outras e entra em vigência no começo de cada ano. Além de guardar as preferências de direcionamento dos recursos da presidência para aquele período, a LOA se subdivide em três contas: orçamento fiscal, orçamento de investimento e orçamento da seguridade social (art. 165, §5º, CF).

A primeira é responsável por especificar as receitas e despesas relativas aos fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações

---

**Tributário:** Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 483-296

<sup>31</sup> PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro** / Tathiane Piscitelli. – 6. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018.

<sup>32</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo [livro eletrônico] / Gabriel Loretto Lochagin. São Paulo: Blucher, 2016.

<sup>33</sup> Esta conclusão pode ser extraída da leitura do art. 165, §4º da Constituição Federal: “Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”.

<sup>34</sup> Vide nota de número 30.

<sup>35</sup> PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro** / Tathiane Piscitelli. – 6. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018.

instituídas e mantidas pelo Poder Público (art. 165, §5º, I, CF); a segunda, por sua vez, traz receitas e despesas de empresas que detêm maioria do capital social público (art. 165, §5º, II, CF); por último, a de seguridade social, trata das despesas e receitas de todos os órgãos e fundos que estão vinculados à Seguridade Social, sejam da administração direta ou indireta, desde que mantidos pelo Poder Público (art. 165, §5º, III).

Dentro dos projetos de lei da LOA, os gastos em educação estão especificados tanto no orçamento fiscal como no de seguridade social, podendo ser encontrados dentro de quadros que organizam as despesas dos órgãos e fundos de recursos, como também nos quadros que delimitam os gastos por função, fonte ou tipo de programa. Estes quadros demonstrativos são essenciais por diversas razões, como esclarece José Maurício Conti: “Tais quadros permitem identificar, além dos programas, também os recursos disponíveis para a educação, de modo que se tenha uma perspectiva clara dos objetivos e dos montantes financeiros alocados a este relevante setor do gasto público”.<sup>36</sup>

Sob outra visão, colocando o orçamento brasileiro dentro de um processo, é possível vislumbrar que ele se dá em algumas etapas. Isto posto, James Giacomoni<sup>37</sup> divide o processo orçamentário em quatro fases. As duas primeiras (elaboração, discussão e aprovação da LOA) constroem o orçamento em formato de plano. A terceira, de execução do programa orçamentário, torna o teor do plano concreto, mediante fluxos das finanças, de receitas e despesas. Por fim, a quarta trata da supervisão e apreciação da execução financeira que ocorreu na terceira fase.

Trazendo para a realidade das políticas educacionais, a terceira fase é determinante para entender como a margem discricionária do presidente influencia na aplicação e direcionamento dos recursos para a educação, uma vez que nem sempre os recursos previstos na LOA são totalmente empregados. Como consequência, a quantidade de gastos executados interfere nas chances de aplicar políticas que tenham maior impacto sobre redução das desigualdades no ensino, uma das diretrizes do Plano Nacional de Educação (2014-2024).<sup>38</sup>

Nesta perspectiva, para atestar se a educação foi setor privilegiado nos governos que chefiaram o Executivo na União entre os anos de 2010 e 2019, parte-se para a análise dos gastos do governo federal.

**Tabela 01:** Evolução anual da despesa federal em educação (valores nominais em bilhões de reais)

<sup>36</sup> CONTI, José Maurício. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Org.). **Direito Financeiro, Econômico e Tributário:** Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 490.

<sup>37</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento governamental:** teoria, sistema, processo / James Giacomoni. São Paulo: Atlas, 2019.

<sup>38</sup> Constitui uma das diretrizes do PNE 2014- 2024, alocada no art. 2º, III, da Lei 13.005/2014 a “superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação”. Destaca-se que esta mesma instrução já estava antes presente no PNE 2001-2010 (Lei 10.172/ 2001) em forma de objetivo e prioridade: “a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública”

<b>Chefia do Executivo da União</b>	<b>Ano</b>	<b>Autorizado em lei (dotação atual)</b>	<b>Empenhado (valor comprometido com alguma ação)</b>	<b>Pago (o que foi efetivamente gasto)</b>
Luiz Inácio Lula da Silva	2010	53,1	48,5	40,8
Dilma Rousseff	2011	62,8	58,5	47,1
Dilma Rousseff	2012	83,8	72,6	57,2
Dilma Rousseff	2013	89,8	82,3	65,9
Dilma Rousseff	2014	102,4	93,9	80,9
Dilma Rousseff	2015	115,5	103,8	88,6
Dilma Rousseff	2016	109,9	106,7	95,2
Michel Temer	2017	115,1	111,4	101,8
Michel Temer	2018	114,3	112,2	95,6
Jair Messias Bolsonaro	2019	118,4	114,1	94,5

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir da extração de dados do site SIGA Brasil.

Com base na observação dos dados da tabela, é possível notar que os gastos autorizados na LOA nos anos de governos chefiados por Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff cresceram continuamente até o ano de 2015, sofrendo uma queda no ano de 2016. Esta queda nos gastos autorizados, contudo, não reduziu a tendência de subida dos gastos que foram pagos e convertidos em políticas públicas. Isso demonstra uma valorização das despesas aplicadas na educação.

No governo de Michel Temer a previsão de gastos no setor de educação em seu primeiro ano de governança cresceu em relação ao ano anterior.<sup>39</sup> Entretanto, percebe-se uma queda logo no ano seguinte. Esta tendência é também acompanhada no que diz respeito à dinâmica do que foi efetivamente pago, o que indica uma estagnação no crescimento dos investimentos em ensino.

Por fim, no primeiro ano de governo de Jair Bolsonaro (2019) a autorização de gastos na LOA no que se refere ao governo antecedente cresceu. Por outro lado, a quantia que foi paga e aplicada com políticas públicas foi reduzida, o que aponta uma tendência de que a educação não foi um setor privilegiado para o crescimento de investimentos monetários.

Estes resultados demonstram uma tendência de elevação dos gastos aplicados em educação no momento em que governos progressistas (Lula e Dilma) chefiaram o Executivo da União. Em contrapartida, quando o Executivo foi chefiado por governos conservadores (Temer e Bolsonaro), a tendência se modificou, havendo uma propensão à estagnação e queda dos gastos educacionais.

Analisada de maneira mais ampla, a estagnação do crescimento dos gastos educacionais coincide com o aumento de outros gastos, como o da dívida pública interna federal:

<sup>39</sup> Destaca-se que durante o governo de Michel Temer a LOA de 2017 foi assinada por Rodrigo Maia. Apenas a de 2018 foi aprovada por Michel Temer, o que justifica a mudança na tendência de gastos.

**TABELA 02:** Evolução da dívida pública interna federal (valores nominais em bilhões de reais)<sup>40</sup>

<b>Chefia do Executivo da União</b>	<b>Ano</b>	<b>Autorizado (dotação atual)</b>	<b>Empenhado</b>	<b>Pago</b>
Luiz Inácio Lula da Silva	2010	213,1	197,1	195,9
Dilma Rousseff	2011	237,7	218,4	218,0
Dilma Rousseff	2012	374,3	344,9	342,3
Dilma Rousseff	2013	317,6	248,0	247,9
Dilma Rousseff	2014	344,3	290,3	289,1
Dilma Rousseff	2015	545,8	382,0	381,9
Dilma Rousseff	2016	475,7	372,5	372,5
Michel Temer	2017	653,9	392,2	392,2
Michel Temer	2018	640,1	529,1	529,1
Jair Messias Bolsonaro	2019	646,3	518,8	518,7

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir da extração de dados do site SIGA Brasil.

A dívida pública, definida no art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>41</sup>, consiste, dentre outras possibilidades, em um meio de garantir a viabilidade de projetos de vasto impacto, como os de médio ou longo prazo. Deste modo, de acordo com explicação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a dívida pública pode ser utilizada para a realização de projetos com grande importância para aprimorar o bem-estar social.<sup>42</sup> Nesse caso, a comparação dos gastos em educação com a dívida pública permite observar se o investimento em grandes programas de ensino foi uma das preferências dos governos.

Ao efetuar a comparação da dívida pública com os gastos em educação durante o período de chefia dos governos progressistas, com exceção ao ano de 2013, que apresentou queda, o aumento da dívida acompanha o crescimento dos investimentos em educação.

De modo diverso, nos anos em que governos conservadores chefiaram o Executivo, a dívida pública interna aumentou significativamente, o que não acompanhou a tendência dos gastos em educação para o período. Isso indica uma maior probabilidade de os

<sup>40</sup> Despesa com juros e amortizações. Não está incluído nos valores o refinanciamento da dívida.

<sup>41</sup> A dívida pública é formada pela dívida consolidada ou fundada e a dívida mobiliária. De acordo com a Lei da Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), a dívida pública consolidada ou fundada consiste, em seu artigo art. 29, I no: “montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses”. Em adição, a dívida pública consolidada também se faz com operações de curto prazo e por precatórios incluídos no orçamento, mas não pagos em um determinado exercício (art. 29, §2º e 3º, LRF). Já a dívida mobiliária é “representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios” (art. 29, II, LRF).

<sup>42</sup> TESOURO. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN), Brasília. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/videos/a-divida-em-vidEOS/conheca-a-divida-publica-o-que-e-divida-publica?searchterm=o+que+%C3%A9+d%C3%ADvida>. Acesso em 14 jul. 2021.

deveres assumidos pela União a médio e longo prazo durante a chefia de governos conservadores não terem sido direcionados para a realização de grandes projetos no ensino que visem redistribuição de recursos.

Todavia, conhecer apenas os gastos isoladamente não é suficiente para vislumbrar a preocupação em cumprir os objetivos constitucionais com a educação. Deste modo, o poder do presidente, bem como outros eventos políticos devem ser colocados em proporção e perspectiva.<sup>43</sup> Ou seja, é preciso saber com quais ações e políticas esses valores foram aplicados e por quais motivos houve uma mudança na tendência dos gastos. É neste campo que ganha relevância o estudo da teoria de Theodore J. Lowi.

### **Tipologia de Theodore J. Lowi e as políticas educacionais aplicadas pela União (2010-2019)**

Theodore J. Lowi,<sup>44</sup> ao estudar o desenvolvimento das políticas públicas norte-americanas em nível nacional ao longo das décadas, tenta encontrar padrões que possibilitem agrupar as diferentes políticas que vinham sendo aplicadas.

Para tal, Lowi<sup>45</sup> considera que as políticas públicas se desenvolvem em áreas permeadas por relações e estruturas de poder, as quais o autor denomina de arenas de poder. Cada uma dessas arenas se constrói com características e processos políticos próprios, o que faz com que elas se distingam uma das outras. Neste âmbito, são identificadas três principais arenas de poder: distribuição, regulamentação e redistribuição.

Na arena de distribuição há uma multiplicidade de participantes que se organizam ao redor de pequenos interesses, de tal modo que o impacto das decisões que se dão nesta arena chega a ser altamente singularizado, pois o cedido e o apropriado não chegam a entrar em enfrentamento direto. Isso faz com que seus conflitos de interesses sejam altamente estáveis e as políticas que se desenvolvem nesta arena, as distributivas, tenham fácil aplicação, tendo seus custos diluídos no interior da sociedade.<sup>46</sup>

Na arena da regulamentação, diferentemente da anterior, o confronto se constrói a partir de interesses interrelacionados, pois a tomada de decisão envolve a aplicabilidade de uma regra geral que pode afetar um setor econômico. Além disso, por esta arena englobar conflitos de interesses diretos, as coalizões se modificam na medida que se modificam os interesses, o que torna a arena mais instável que a anterior. Composta pela multiplicidade de agentes organizados, as políticas desta arena, as regulatórias, semelhante às distributivas, são específicas quanto ao seu impacto. Contudo, destas se

---

<sup>43</sup> LOWI, Theodore J. "Four systems of policy, politics and choice". In: *Public Administration Review*, Vol. 32, no 4, pp. 298-310, Jul./Ago., 1972.

<sup>44</sup> LOWI, Theodore J. "American business, public policy, case studies, and political theory". In: *World Politics*, vol. 16, n. 4, p. 677-715, mar. 1964.

<sup>45</sup> *Idem ibidem*, p. 689

<sup>46</sup> *Idem ibidem*, p. 690

diferenciam, pois abrangem interesses compartilhados, o que faz com que haja escolhas diretas sobre quem será privado e quem será favorecido.<sup>47</sup>

Por fim, a arena da redistribuição, diferentemente das demais, sempre será composta apenas por dois lados, duas grandes classes de indivíduos (por exemplo, ricos e pobres), as quais são sempre estáveis e bem delimitadas. Sua estabilidade está ligada a dois fatores: a presença de interesses compartilhados e a grande consistência dos interesses. Nesse sentido, pode-se dizer que as políticas redistributivas se aproximam das regulatórias por estarem presentes decisões inter-relacionadas. Porém, seu impacto chega a ser muito mais amplo, de modo que sua aplicação gera a aproximação das classes sociais.<sup>48</sup>

Ainda, Lowi<sup>49</sup> adiciona à sua tipologia uma outra espécie de política pública: a constitutiva. Estas seriam políticas que definem competências ou geram a modificação do sistema governamental, como é o caso da criação de novos órgãos.

Em suma, o modelo de Lowi propõe quatro diferentes tipos de políticas públicas (distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas), as quais se distinguem, essencialmente, pelo fator de impacto que elas geram no ambiente social e o local de conflito onde elas se desenvolvem. À vista disso, é fácil observar que as políticas públicas se afastam da ideia de neutralidade, uma vez que suas aplicações, sejam por meio de ações ou omissões importam, indispensavelmente, em beneficiar ou privar determinada classe de pessoas.<sup>50</sup>

Mais além, a teoria de Lowi propõe que a institucionalização destes diferentes tipos de políticas está ligada a decisões hegemônicas tomadas naquele período histórico, o que permitiria relacionar a predominância da escolha de um tipo de política pública com o governo que lhe deu origem (conservador ou progressista).<sup>51</sup>

Aproximando a tipologia de Lowi da eficácia social do direito fundamental à educação<sup>52</sup>, é possível verificar que seu alcance está condicionado à aplicação de políticas redistributivas, uma vez que estas permitem uma redução no distanciamento das duas grandes classes (ricos e pobres), a qual só é possível a partir da igual distribuição dos conhecimentos disponíveis.<sup>53</sup>

---

<sup>47</sup> *Idem ibidem*, p. 690-691

<sup>48</sup> *Idem ibidem*, p. 691

<sup>49</sup> LOWI, 1972, op. Cit., p. 300

<sup>50</sup> CASALINO, Vinícius Gomes. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi, **Revista de Direito Público**, Brasília, vol. 18, n. 98, 615-644, mar./abr. 2021. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4723/0>>. Acesso em 09 ago. 2021.

<sup>51</sup> Este entendimento se dá por meio de uma interpretação implícita da obra do autor, uma vez que ele relaciona a dominação de políticas distributivas no início da Era da República (1869-1901) e uma mudança de paradigma com o Governo Roosevelt (a partir da década de 1930), que passou a se valer predominantemente da aplicação de outras políticas, como as regulatórias e as redistributivas. LOWI, 1972, op. Cit. p. 301

<sup>52</sup> São princípios constitucionais do fornecimento do direito à educação a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e a gestão democrática do ensino público (art. 206, I e VI, CF)

<sup>53</sup> SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia** / Dermeval Saviani. - Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

Assim, de maneira a observar como se deu o empenho dos governantes para implementar sobretudo políticas redistributivas, parte-se para a análise das políticas nacionais empregadas em educação durante o período de 2010 a 2019.

Como o escopo da pesquisa está na análise do planejamento e do momento de escolha das políticas públicas, o estudo apenas se pautou na observação das normas que deram origem às políticas (leis, portarias e decretos), bem como nos objetivos de cada ação e programa do governo. Em outras palavras, as fases de execução e avaliação de resultados das políticas públicas foram inexploradas.

Ademais, ressalta-se que as informações coletadas para o estudo partiram do site do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e, portanto, estão segmentadas por área finalística (Alfabetização; Educação Básica; Educação Profissional e Tecnológica; Educação Superior), o que facilitou identificar o grupo de destinatários das políticas.

Dada a grande quantidade de ações e programas identificados no período, optou-se por analisar apenas os mais relevantes de cada gestão, o que resultou no seguinte quadro:

**QUADRO 01:** Ações e programas instituídos por cada gestão do governo federal

<b>Chefia do Executivo da União</b>	<b>Ano</b>	<b>Nome da ação ou programa</b>	<b>Nível de Ensino</b>	<b>Arena de Poder de Lawi</b>
Luiz Inácio Lula da Silva	2010	Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)	Educação Superior	Redistributiva
Dilma Rousseff	2011	<b>Proinfância-Novos Estabelecimentos</b>	Ensino Básico	Redistributiva
Dilma Rousseff	2011	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)	Educação profissional e tecnológica	Regulatória/ Redistributiva
Dilma Rousseff	2013	Programa de Bolsa Permanência (PBP)	Educação Superior	Redistributiva
Michel Temer	2016	Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI)	Ensino Básico	Distributiva
Michel Temer	2017	<b>Programa de Inovação Educação Conectada</b>	Ensino Básico	Distributiva
Michel Temer	2018	Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNem)	Ensino Básico	Constitutiva/ Distributiva
Jair Messias Bolsonaro	2019	Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim)	Ensino Básico	Distributiva

Jair Messias Bolsonaro	2019	Política Nacional de Alfabetização (PNA)	de Alfabetização	Distributiva
---------------------------	------	---	------------------	--------------

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nas informações fornecidas no site do Ministério da Educação e Cultura.

Analisando as políticas e programas de maneira individualizada e em ordem cronológica, começa-se com os instituídos pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

No governo Lula (2010) foi inaugurado na educação superior o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), regido pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Com o desígnio de reduzir as taxas de evasão e igualar as oportunidades de manutenção de alunos de baixa renda matriculados em instituições de ensino superior, este programa de assistência tinha como fim ajudar em áreas como moradia, alimentação, atenção à saúde, transporte e inclusão digital de estudantes. Por visar equalizar as oportunidades de ensino, este programa se enquadra na arena redistributiva

No governo Dilma Rousseff (2011 a agosto de 2016) foram inauguradas políticas com grande impacto na distribuição de recursos, a exemplo do Proinfância (Lei nº 12.499/2011). Mediante transferências de recursos da União para o Distrito Federal e Municípios, o programa possuía como objetivo prestar apoio financeiro para ampliar o ensino infantil e manter novos estabelecimentos públicos de ensino. Dentro da tipologia de Lowi esta política se aproxima da arena redistributiva, uma vez que a criação desses novos estabelecimentos, além de visar a redistribuição de recursos, criou consigo a obrigação de estarem presentes matrículas de crianças que ainda não tinham sido computadas no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). (art. 1º, IV, da Lei 12.499/2011).

Ainda no mesmo ano foi criado o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) (Lei nº 12.513/2011). Por meio da assistência técnica e financeira, sua finalidade era a de aumentar a oferta de cursos técnicos, de maneira a democratizar o acesso, bem como incentivar a melhoria do ensino médio público. Além disso, também fazia parte do programa o bolsa-formação, o qual visava transferir recursos para custear vagas de estudantes prioritariamente da rede pública, beneficiários de programas de transferência de renda e trabalhadores. Deste modo, esta política possui características que se aproximam da arena regulatória pois ao definir prioridades de atuação, é específica quanto ao impacto. Contudo, dada a sua abrangência, esta política se acerca ainda mais da arena redistributiva, posto que visa direcionar recursos a pessoas com menor condições de renda, o que possui potencial de aproximar as classes (ricos e pobres).

Posteriormente, em 2013, o governo Dilma optou por implementar no Ensino Superior o Programa de Bolsa Permanência (PBP) (Portaria MEC nº 389, de 9 de maio de 2013). Com o intuito de prestar auxílio financeiro a estudantes em situação de vulnerabilidade econômica matriculados em Instituições Federais de Ensino Superior, o programa tinha como metas principais reduzir desigualdades sociais e étnico-raciais. Ao promover a permanência de cidadãos em situação de vulnerabilidade socioeconômica e objetivar a democratização do ensino, esta política, bem como o Proinfância, se acerca da arena redistributiva.

Na gestão de Michel Temer, as políticas educacionais passam por uma grande reformulação, especialmente no ensino básico. De modo a auxiliar a implementar a reforma que derivou da Lei nº 13.415/2017 (Lei da Reforma do Ensino Médio), foram lançados dois programas: o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) e o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNem).

O primeiro foi instituído antes da lei da reforma pela Portaria nº 1.145, de 10 de outubro de 2016, com o propósito de aumentar a oferta do Ensino Médio em tempo integral nos estados. Para tanto, o programa se valeu da transferência de recursos para secretarias de educação nos estados e Distrito Federal. A adesão das secretarias era voluntária e formalizada por meio da assinatura de um termo de compromisso e da elaboração de um plano de implementação (art. 4º da Portaria nº 1.145/2016). Devido a estar condicionada a adesão das secretarias, seu impacto acaba sendo individualizado e direcionado apenas às que formalizaram o programa. Isto é, dentro da tipologia de Lowi esta política se aproxima da arena distributiva.

O segundo programa foi instituído após a aprovação da lei da reforma, pela Portaria MEC n.649/2018, também com o fim de apoiar as secretarias dos estados para implementar o Novo Ensino Médio. O que o diferencia do outro programa é a criação de ações de apoio técnico e financeiro para a implementação de escolas-piloto do Novo Ensino Médio, além da formação continuada por meio do Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC). Trazendo para a classificação de Lowi (1964; 1972), esta política guarda características que operam tanto na arena constitutiva, uma vez que cria um comitê de monitoramento, como na arena distributiva, porque se direciona apenas a implementar as escolas-piloto (impacto extremamente singularizado e sem identificação de conflito direto).

Também no governo Temer foi aprovado o Programa de Inovação Educação Conectada (Decreto 9.204, de 23 de novembro de 2017), que tinha como objetivos gerais incentivar a utilização de tecnologias digitais no ensino básico e a universalização do acesso à internet de qualidade. Tendo como princípio a equidade de condições tecnológicas entre os estabelecimentos de ensino público, este programa, a princípio, dentro da tipologia de Lowi, estaria alocado na arena redistributiva.<sup>54</sup> Contudo, sua implementação se dá por meio da adesão voluntária das escolas de educação básica, o que torna o impacto deste programa extremamente individualizado, ou seja, distributivo.

Já na governança de Jair Bolsonaro (2019) foi instituído pelo Decreto Presidencial nº 10.004/2019 o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim). Sua principal meta era a de ampliar a melhoria da qualidade da educação básica a partir da implementação de escolas cívico-militares. Destaca-se que o apoio técnico e financeiro às escolas apenas se daria para aquelas que quisessem aderir ao programa. Assim, devido ao programa depender da vontade dos estabelecimentos de ensino em aderir, esta política, bem como o ProNem, desenvolve-se na arena distributiva.

Por fim, Bolsonaro também instituiu a Política Nacional de Alfabetização (PNA) (Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019), com a finalidade de aprimorar a qualidade da

---

<sup>54</sup> LOWI, 1964, op. Cit., p. 691

alfabetização no território brasileiro, combater o analfabetismo absoluto e o funcional tanto na educação básica como na educação informal. Apesar desta política possuir potencial de ter grande impacto, um de seus princípios é o da adesão voluntária dos entes federativos, o que significa que sua aplicação está condicionada ao impulso dos estados em aderi-la. Isso faz com que esta política também esteja alocada, dentro da tipologia de Lowi, na arena distributiva.<sup>55</sup>

Em síntese, observando as políticas de acordo com cada gestão de governo, é possível notar uma característica marcante na escolha das políticas educacionais, compartilhada tanto pelo governo Lula, como no governo Dilma: a maior preocupação com a iniciativa de instituir políticas que se aproximam da arena redistributiva de Lowi (1964; 1972). E, em especial no governo Dilma, o cuidado em aplicar políticas de grande impacto em todos os níveis de ensino.

A contar do governo Temer, as políticas, além de se concentrarem majoritariamente no ensino básico, migram para outras arenas, acercando-se da arena constitutiva e distributiva. Partindo para a gestão Bolsonaro, uma característica que sobressai em seu governo é a adesão voluntária das políticas educacionais, o que faz com que elas não enfrentem conflitos diretos e, portanto, se aloquem na arena distributiva de Lowi.<sup>56</sup>

De maneira mais ampla, se analisadas as escolhas das políticas educacionais conjuntamente com os gastos orçamentários, nota-se uma intrínseca ligação, de modo que os governos que aumentaram os gastos educacionais (Lula e Dilma) privilegiaram a escolha de políticas que visavam sobretudo ampliar o acesso universal à educação. De modo diverso, nos governos em que se estagnou ou se reduziu o crescimento gastos em educação (Temer e Bolsonaro), observou-se um menor empenho com a escolha de políticas que objetivavam aumentar a redistribuição de recursos.

Estes resultados coadunam com os aportes trazidos pela teoria de Lowi<sup>57</sup>, uma vez que, com a modificação do espectro político da chefia do executivo do governo federal, mudou-se, além da dinâmica dos gastos direcionados para a educação, o paradigma de escolha das políticas públicas.

## Conclusão

Os deveres da União com o direito à educação, direito prestacional em sentido estrito, estendem-se a todos os níveis de ensino, o que torna imprescindível a constante destinação de grande quantidade de recursos financeiros para o setor. Nesse sentido, a realização de ações positivas fáticas que conferem eficácia ao direito à educação está condicionada a decisões orçamentárias, as quais perpassam pelo poder decisório do chefe do Executivo.

---

<sup>55</sup> Idem Ibidem, p. 690.

<sup>56</sup> Idem Ibidem, p. 690.

<sup>57</sup> Ressalta-se que a teoria de Theodore J. Lowi deve ser observada de maneira combinada, de modo que as obras de 1964 e 1972 devem ser observadas conjuntamente, uma vez que se complementam.

O processo orçamentário se renova anualmente e, apesar de haver forte vinculação de receitas, a Lei Orçamentária Anual e a execução orçamentária guardam características atinentes a preferências presidenciais da destinação e aplicação de recursos, o que justifica o crescimento ou declínio de investimentos educacionais consolidados ao longo do tempo.

Atinente à tipologia de Theodore J. Lowi, apesar dela se desenvolver em um contexto diferente do brasileiro, a sua utilização se mostrou pertinente para entender a dinâmica da inauguração de novas políticas, de acordo com o momento histórico e político vivido pelo Brasil.

Neste contexto, constatou-se a ligação entre os gastos dos governantes e as políticas educacionais que eles predominantemente aplicaram, de modo que se pôde observar que o crescimento das despesas em educação com os governos progressistas acompanhou os tipos de políticas públicas que eles optaram por instituir, quais sejam, políticas que majoritariamente possuíam o viés de ampliar o alcance educacional da população mais socialmente vulnerável. Já a interrupção do crescimento dos gastos com os governos conservadores gerou o cenário inverso, qual seja, a inauguração de políticas de menor impacto na redução das desigualdades educacionais.

Logo, apesar da presença da agenda constituinte e da vinculação de receitas, a eficácia do direito social à educação ainda sofre intromissão da preferência da aplicação dos gastos e das políticas instituídas, uma vez que estes se conectam diretamente com os destinatários das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. *Orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura*. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, fev. 2015.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011a.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 15 jun. 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em 23 jul. 2021.

BRASIL. *Lei 9.394/ 96*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em 20 jun. 2021

BRASIL. *Lei 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do

Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em 25 jul. 2021.

BRASIL. *Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000*. Lei da Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em 15 jul. 2021

BRASIL. *Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 17 de mar. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 12 fev. 2021.

BRASIL. *Lei nº 12.499, de 29 de setembro de 2011*. Autoriza a União a transferir recursos financeiros aos Municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12499.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12499.htm)>. Acesso em 20 jul. 2021

BRASIL. *Portaria nº 1.145, de 10 de outubro de 2016*. Institui o Programa de Fomento à Implementação de Escolas em Tempo Integral. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1-145-de-10-de-outubro-de-2016-22055471-22055471>>. Acesso em 25 jul. 2021.

BRASIL. *SIGA Brasil*. Painel Especialista. Disponível em: <<http://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=LB137,2019>>. Acesso em 15 jul. 2021

BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019. DOI: 10.5380/rinc.V6i3.59730.

CASALINO, Vinícius Gomes. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi, *Revista de Direito Público*, Brasília, vol. 18, n. 98, 615-644, mar./abr. 2021. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4723/0>>. Acesso em 09 ago. 2021.

CONTI, José Maurício. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 483-296.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Revista Lua Nova*. São Paulo, n. 39, p. 33-52, 1997.

DI STEFANO Filho, Mario. Políticas públicas, política tributária e a tributação das grandes riquezas. 2020. 109f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas-SP.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educação & Sociedade [online]*. 2007, v. 28, n. 100, pp. 691-713. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>>. Acesso em 01 Jul 2021.

ELIAS, Cristiano; BUHLER, Alex Pereira. Orçamento Público e Políticas Públicas: desafio das demandas judiciais por medicamentos de alto custo. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*. Disponível em <<https://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index> – VOL. 8 , N. 3 , 2020.

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado Democrático de Direito*. 2a edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

GIACOMONI, James. *Orçamento governamental: teoria, sistema, processo* / James Giacomoni. São Paulo: Atlas, 2019.

HABERLE, Peter. “La Ciudadanía a Través de la Educación Como Tarea Europea. Conferencia Inaugural del Simposium Internacional Educación y valores de ciudadanía: experiencias y aportaciones e Europa, organizado por la UNESCO, el Ministerio de Educación y Ciencia y la Universidad Carlos III. Noviembre de 2005, Madrid. Traducción del alemán de Francisco Balaguer Callejón” Disponível em: <<https://www.ugr.es/~redce/REDCE4/articulos/21haberle.htm>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. Direito, política e consenso: a escolha eficiente de políticas públicas. Tese (doutorado). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo [livro eletrônico]* / Gabriel Loretto Lochagin. São Paulo: Blucher, 2016.

LOWI, Theodore J. “American business, public policy, case studies, and political theory”. In: *World Politics*, vol. 16, n. 4, p. 677-715, mar. 1964.

LOWI, Theodore J. “Four systems of policy, politics and choice”. In: *Public Administration Review*, Vol. 32, no 4, pp. 298-310, Jul./Ago., 1972.

MEC. *Ministério da Educação e Cultura. Ações e Programas*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/acoes-e-programas>>. Acesso em 20 jul. 2021

PISCITELLI, Tathiane. *Direito financeiro*. Tathiane Piscitelli. – 6. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018.

POPPER, Karl. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix, 2013.

PRADO, Danilo Luchetta. Renúncia de receita tributária como política pública. 2020. 167f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas-SP.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional* / Ingo Wolfgang Sarlet. 13. ed. rev. e atual. - Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SAVIANI, Dermeval. *Escola e democracia* / Dermeval Saviani. - Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SCHICK, Allen. Twenty-five years of budgeting reform. *Journal on Budgeting*, v. 4, n. 1, p. 81 -102, 2004.

TESOURO. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN), Brasília. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/videos/a-divida-em-videos/conheca-a-divida-publica-o-que-e-divida-publica?searchterm=o+que+%C3%A9+d%C3%ADvida>. Acesso em 14 jul. 2021.

Data de Recebimento: 30/07/2022.

Data de Aprovação: 31/08/2022.

## DO LOCAL PARA O GLOBAL: JÚRIS SIMULADOS EM CURSOS DE DIREITO COMO DISPOSITIVO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO

### FROM THE LOCAL TO THE GLOBAL: SIMULATED JURIES IN LAW COURSES AS A DEVICE FOR THE EFFECTIVENESS OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO EDUCATION

Andrei Domingos Fonseca\*

Jeovana Lima Gavilan\*\*

Beatriz Tavares Fernandes dos Santos\*\*\*

Maurício Gonçalves Saliba\*\*\*\*

#### RESUMO

A presente pesquisa teve como objeto júris simulados desenvolvidos entre 2016 e 2019 pelo “Centro Acadêmico Águia de Haia” (CAAH), entidade acadêmica representante do corpo discente da graduação em Direito da instituição pública de ensino superior Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) (localizada no Estado do Mato Grosso do Sul). O estudo visou, principalmente, refletir sobre a experiência desses julgamentos simulados como método de ensino didático-pedagógico interdisciplinar e suas possíveis contribuições para a formação ética, humanitária e crítica dos(as) futuros(as) profissionais formados(as) pela referida universidade. Para isso, foi realizada uma pesquisa básica, qualitativa, com revisões bibliográfica e documental. As conclusões indicaram que a realização de júris simulados fomenta a efetivação do direito constitucional à educação quando considerada a comunidade em geral, cujos desdobramentos permitem que essa prática seja pensada não só por uma perspectiva local, mas também global.

Palavras-chave: Júris simulados; Métodos didáticos-pedagógicos; Interdisciplinaridade; Direito à educação; Prática Jurídica.

#### ABSTRACT

This research had as its object simulated juries developed between 2016 and 2019 by the “Centro Acadêmico Águia de Haia” (CAAH), an academic entity

\* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná – PPGD/UENP, Jacarezinho, Paraná, Brasil. Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1490-8821>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3566351042917255>. E-mail: [andreifonseca40@gmail.com](mailto:andreifonseca40@gmail.com).

\*\* Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Grande Dourados - PPGFDH/UFGD, Dourados, Mato Grosso do Sul, Brasil. Bacharela em Direito pela mesma instituição. Advogada (OAB/MS). Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8442-6532>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4389112925883797>. E-mail: [jeovana\\_gavilan@hotmail.com](mailto:jeovana_gavilan@hotmail.com).

\*\*\* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná – PPGD/UENP, Jacarezinho, Paraná, Brasil. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5882-442X>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/105320006223833>. E-mail: [beatriztavaresfs@gmail.com](mailto:beatriztavaresfs@gmail.com).

\*\*\*\* Doutor e Mestre em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Professor e orientador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná – PPGD/UENP, Jacarezinho, Paraná, Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9293-0509>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1702881316484214>. E-mail: [mauricio.saliba@uenp.edu.br](mailto:mauricio.saliba@uenp.edu.br)

representing the undergraduate student body in Law at the public higher education institution Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) (located in the Brazilian state of Mato Grosso do Sul). The study aimed, mainly, to reflect on the experience of these simulated judgments as an interdisciplinary didactic-pedagogical teaching method and its possible contributions to the ethical, humanitarian and critical training of future professionals trained by the aforementioned university. To this, a basic, qualitative research was carried out, with bibliographic and documentary reviews. The conclusions indicated that the realization of simulated juries promotes the realization of the constitutional right to education when considering the community in general, whose consequences allow this practice to be thought not only from a local perspective, but also from a global perspective.

Key-words: Simulated juries; Didactic-pedagogical methods; Interdisciplinarity; Right to education; Legal Practice.

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa pretendeu tratar da experiência obtida em júris simulados realizados pela coordenadoria jurídica do Centro Acadêmico Águia de Haia (CAAH), entidade representativa dos(as) estudantes da graduação em Direito pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), bem como buscou realizar reflexões acerca das contribuições deste método para a formação dos(as) acadêmicos(as) em direito, de modo amplo, e da efetivação do direito constitucional à educação, tanto para a comunidade interna como externa. Para tanto, optou-se pelo intervalo temporal compreendido entre os anos de 2016 a 2019 no que diz respeito à análise relacionada aos júris simulados no curso de Direito da UFGD<sup>1</sup>.

Além disso, a coleta e análise dos dados pautaram-se em pesquisa básica, sob o método de pesquisa qualitativo, bibliográfico e documental (principalmente nos registros dos projetos de extensão dos júris simulados), amparando-se em ótica multidisciplinar com ênfase nas Ciências Sociais Aplicadas (área do Direito) e Ciências Humanas (áreas da Educação e Sociologia).

A relevância da presente pesquisa encontra-se na demonstração de que a proposta didático-pedagógica aplicada na prática de julgamentos simulados diz respeito a uma das possíveis formas de ensino interdisciplinar, pois correlaciona diversas áreas dos saberes além do Direito, tais como Literatura e Sociologia, além de abordar relevantes temas transversais, por exemplo: sistema carcerário brasileiro, violência de gênero e doméstica, exclusão socioeconômica, aborto, minorias sociais, entre outras. Ainda, júris simulados oportunizam a construção horizontal de conhecimentos críticos e humanitários, aumentam a autonomia dos(as) estudantes como responsáveis pela própria evolução,

<sup>1</sup> A opção pela limitação temporal do quadriênio correspondente aos anos de 2016 a 2019, como critério de coleta de dados, motivou-se pela ausência atual de registros nos documentos disponíveis do CAAH que indiquem a realização de júris simulados anteriores. Além disso, é importante ressaltar que no período compreendido entre 2020 e 2021 não foram realizados júris simulados na referida faculdade devido a notória crise sanitária de Covid-19.

estimulam a prática da oratória e argumentação e possibilitam a aproximação das comunidades interna e externa.

A importância das exposições desta pesquisa também é justificada pelas questões relacionadas ao destaque merecedor da universidade pública, considerando a utilização de metodologias (com destaque a acima mencionada) que buscam estabelecer ensino que torne seus(suas) acadêmicos(as) não apenas bacharéis, mas também operadores do Direito conscientes de seus deveres como cidadãos(ãs)<sup>2</sup>.

O resultado das reflexões foi dividido em seções distintas cujos desenvolvimentos se deram de forma sucinta, sem a pretensão de exaurir o debate acerca da temática relacionada aos métodos pedagógicos praticados no ensino superior.

Inicialmente, abordou-se elementos explicativos genéricos dos júris simulados como possível recurso didático, tais como: o que são, como podem ser elaborados, relevância e contribuições para a educação nas universidades em geral. Posteriormente, foram descritos os tribunais simulados organizados especificamente, nos anos de 2016 a 2019, pela coordenação jurídica do CAAH. Nesta oportunidade, narrou-se brevemente a origem de tais júris, o histórico dos mesmos pelo decorrer das gestões do CAAH, os casos e temas envolvidos nos julgamentos simulados e a importância destes, dentre outras questões pontuais. Por fim, foram tecidas considerações conclusivas, nas quais foram apontadas observações acerca dos projetos de júris simulados como método possivelmente eficaz de ensino no curso de Direito ofertado pela UFGD, cujas articulações demonstram que os júris são um mecanismo eficiente para efetivação do direito à educação, não só localmente, mas também globalmente.

## Júris Simulados como metodologia ativa no ensino superior

### A relevância de reflexões sobre métodos de ensino nas universidades de Direito

Já faz alguns anos que os problemas do ensino jurídico no Brasil são apontados como extremos, pois seu tecnicismo acaba não preparando os(as) estudantes para lidar de forma efetiva com o próprio Direito, com as instituições e as políticas públicas<sup>3</sup>. Por conta disso, ao ser consultado acerca do assunto, Roberto Mangabeira Unger considerou a necessidade de reorganização dos cursos jurídicos no país, a partir de uma reforma

---

<sup>2</sup> A universidade que valoriza a “formação de cidadãos” pode ser vista como aquela se propõe a incentivar e direcionar a atenção de seus(suas) estudantes para a realidade sociopolítica que os(as) rodeia, tornando-os(as) cientes de seu dever de colaborar para a transformação da comunidade e, portanto, contribuindo para democracia. Assim, “uma universidade que considera o saber pelo prisma do direito do cidadão, faz o que pode para refrear a despersonalização e valoriza a democratização, reflete uma sociedade em que os valores democráticos da cidadania são imperativo ético e político da vida universitária.” BERNHEIM, Carlos Tünnermann; CHAUÍ, Marilena de Souza. *Desafios da universidade na sociedade do conhecimento: cinco anos depois da conferência mundial sobre educação superior*. Brasília: Unesco, 2008. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000134422\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000134422_por). Acesso em: 28 jun. 2022.

<sup>3</sup> UNGER, Roberto Mangabeira. Uma nova faculdade de direito no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, v. 243, 2006, p. 114. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/42553/41316>. Acesso em: 13 dez. 2022.

curricular dividida em diferentes eixos com métodos menos técnicos e mais investigativos<sup>4</sup>.

O ensino superior é o principal local de formação dos(as) diversos(as) futuros(as) cientistas e trabalhadores(as) que se disponibilizarão para o desenvolvimento acadêmico-científico e laboral da sociedade brasileira. Para que se tornem profissionais qualificados, éticos, interessados em atuar humanitariamente e capazes de pensar criticamente, mostra-se necessário o uso de métodos de ensino horizontalizados que oportunizem o crescimento crítico dos(as) acadêmicos(as) em diferentes áreas do conhecimento.

Nesse contexto de construção de ambiente favorável à formação de profissionais competentes, é necessária uma discussão acerca das incontáveis possíveis técnicas de educação no ensino superior, cujos desdobramentos são imprescindíveis para a capacitação e conscientização de professores(as) aplicadores de metodologias que pratiquem o ensino de forma horizontal e estimulem o aprendizado interdisciplinar, crítico e pautado sob Direitos Humanos<sup>5</sup>.

Contudo, a compreensão da oportunidade executória de métodos variados de ensino não deve se limitar apenas ao corpo docente, mas também estender-se aos(as) discentes, os quais são indivíduos capazes de atuar ativamente em sua própria formação, de modo a colaborar com ambiente de ensino em que professores(as) e estudantes contribuem mutuamente.

A aplicação de métodos de ensino ativos, tais como júris simulados, e a consequente participação dos(as) acadêmicos(as) para a construção do conhecimento, possivelmente evita que os docentes façam o mero “depósito” de informações que serão memorizadas e reproduzidas pelos(as) estudantes. O educador brasileiro Paulo Freire esclareceu a importância de se evitar o que foi por ele intitulado como sendo “educação bancária”, ou seja, aquela em que os(as) alunos(as) são receptores(as) passivos(as), observando que “o educador democrático não pode negar-se o dever de, na sua prática docente, reforçar a capacidade crítica do educando, sua curiosidade, sua insubmissão”<sup>6</sup>.

No mesmo sentido, os pesquisadores Fabiana Carles, Vitória Siqueira e Enzo Araújo expõem a crise metodológica que abrange as universidades do país. Para os(as) autores(as), a crise citada pode ser visualizada por meio da inegável presença do tecnicismo e dos métodos teóricos sem aplicabilidade prática nas aulas<sup>7</sup>. Por isso, a aplicabilidade de dispositivos didáticos mais ativos pode facilitar a compreensão e estimular a prática do Direito de forma mais assertiva junto a complexa realidade vivenciada pelos profissionais da área<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 130.

<sup>5</sup> FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: Saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 12-13.

<sup>7</sup> CARLES, Fabiana David; ARAÚJO, Enzo Matheus Freitas de; SIQUEIRA, Vitória Caroline da Costa Brandão. O ensino jurídico e a dinâmica pedagógica. *Revista Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho*, v. 7, n. 2, 2020, p. 248. Disponível em: <https://pedagogiaderecho.uchile.cl/index.php/RPUD/article/view/57839>. Acesso em: 14 dez. 2022.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 256.

As metodologias ativas no Direito podem ser definidas como um meio de aprendizado que busca a autonomia dos(as) educandos(as) e proporciona o surgimento de estudos mais específicos sobre os processos didáticos mais aplicáveis a cada realidade. A proposição de novos formatos metodológicos como esse deve conter em sua essência questões do processo dialético de construção e aplicabilidade do Direito e do “movimento de conjugação do conhecimento com a realidade concreta, que produz, por fim, a experiência analítica no campo da vivência fática”<sup>9</sup>.

Sobre a aplicabilidade do instrumento didático, pode ser citada como exemplo uma metodologia utilizada no curso de bacharelado em Direito do Campus Floresta da Universidade Federal do Acre. Nesse caso concreto, a docente responsável desenvolveu uma metodologia de abordagem ativa na disciplina de Processo Civil amparada pelo artigo 207 da Constituição Federal que estabelece pontos como a autonomia didático-científica das universidades e seu respeito ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão<sup>10</sup>. Algo não muito diferente dos júris simulados, já que a pesquisa e a extensão também são eixos centrais desse tipo de metodologia.

Desse modo, o método utilizado acima pôde ser aplicado em três etapas distintas divididas em: teórica, prática e reflexiva. As atividades foram executadas em uma Oficina de Processo Civil que foi criada e aplicada para apresentar uma categoria inédita de aprendizado adequada à realidade dos(as) alunos(as). Ao longo das fases mencionadas, foi possível observar que as atividades citadas fomentaram a internalização de diferentes conteúdos, doutrinas, jurisprudências e casos concretos. Tudo isso por meio da pesquisa e da elaboração de questionamentos referentes ao amplo campo jurídico que extrapolaram os muros da universidade e possibilitaram a apresentação de soluções para os problemas em discussão<sup>11</sup>. Embora o processo de desenvolvimento dos júris simulados seja diferente, conforme discorrido com mais detalhes nas próximas seções, é importante notar que o trabalho teórico, prático e reflexivo também são etapas essenciais desse tipo de abordagem.

Além disso, não bastando a horizontalidade do ensino, também é relevante o respeito aos saberes socialmente construídos pelos(as) estudantes e incentivar a discussão acerca da “razão de ser de alguns desses saberes em relação com o ensino dos conteúdos”, promovendo-se a conscientização acerca do papel social inerente ao exercício da cidadania.<sup>12</sup>

Dessa forma, observa-se que a aproximação dos estudos realizados nas instituições de ensino superior com o contexto concreto da sociedade consegue possibilitar, inclusive, a mencionada conscientização sociopolítica. As universidades são ocupadas por potenciais futuros líderes da sociedade que precisam se tornar cientes da realidade brasileira e mundial, bem como das necessidades dessa.

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 258.

<sup>10</sup> CARLES, Fabiana David; ARAÚJO, Enzo Matheus Freitas de; SIQUEIRA, Vitória Caroline da Costa Brandão, 2020, p. 258-259.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 259.

<sup>12</sup> FREIRE, 1996, p. 17.

Por conseguinte, é indispensável, no contexto das universidades, o estímulo à realização de projetos de pesquisa e extensão, os quais devem ultrapassar abordagens meramente técnicas e impulsionar a capacidade criadora de conhecimentos, bem como o fomento ao debate de ideias preconcebidas que envolvam diferentes tipos e áreas de conhecimento, a fim de que seja possibilitado ensino crítico.

Entretanto, deve haver coerência moral entre os fatos que as instituições pregam e suas práticas acadêmicas, de maneira que também é imprescindível a incorporação da reflexão sobre valores éticos, ampliando-se os mencionados projetos e debates para que abordem também a eticidade envolvida, por exemplo, nas condutas cotidianas dos(as) gestores(as) da própria universidade e dos(as) futuros(as) cientistas e profissionais formados(as) nessas instituições de ensino superior. Assim expõe o latino-americano e doutor em economia Bernardo Kliksberg que, apesar de abordar a temática sob ótica economicista, contribui propondo a seguinte reflexão:

É preciso que as universidades se situem no *front* da luta pelo conhecimento da realidade, muitas vezes dissimulada por trás dos bastidores. *Devem contribuir para o enriquecimento da qualidade do debate econômico-social, nele centralizando*, por intermédio de pesquisa séria, rigorosa, de alto nível, **os grandes temas da pobreza e da desigualdade que se encontram no âmago da vida cotidiana da maior parte da população.** (...) Formar eticamente é algo complexo, transcende declarações, exige, entre outros aspectos, discutir seriamente, em aula, as implicações éticas do exercício profissional. Não em uma única disciplina, mas, transversalmente, em todas elas. Ao mesmo tempo, *uma excelente maneira de formar eticamente é nutrir o estudante com experiências reais de trabalho junto à comunidade, de solidariedade ativa, de voluntariado.*<sup>13</sup>

Agregando-se essa necessidade de promover discussões sobre pautas sociais, os métodos pedagógicos tendem para a boa formação dos(as) acadêmicos(as) e, assim sendo, para a disponibilização à sociedade de cientistas e profissionais que respondam às necessidades desta, pois ao longo da formação universitária essas pessoas tiveram contato com dilemas reais da vida.

### **Atividades de extensão e a responsabilidade social da UFGD**

Essa temática acerca dos métodos didático-pedagógicos merece destaque com relação às universidades públicas, uma vez que é indiscutível sua responsabilidade social<sup>14</sup>, não somente pela qualificação de indivíduos para a prática de determinadas

---

<sup>13</sup> KLIKBERG, Bernardo. A ética e a responsabilidade social da universidade. In: *Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior*, ano 24, n. 36, jun. 2006. Responsabilidade social da educação superior: contribuições da Rede Universitária de Ética e Desenvolvimento Social do BID. Brasília: Associação Brasileira de Mantenedora de Ensino superior, 2006. p. 23-25, grifos nossos. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/publicacoes/Estudos36.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

<sup>14</sup> A expressão “responsabilidade social” não deve ser confundida com “assistencialismo”. Este último, no Brasil, trata-se da “prática de resolver alguns problemas pontuais de ordem econômica. Isso cria a dependência real de quem é assistido com a parte que assiste (...)”. Ademais, “ao solucionar problemas com agilidade, não se aborda as raízes deste problema e o agente assistencialista (ou gestor) se autoavalia como um socialmente responsável.”. A partir dessas noções, o presente trabalho trata da responsabilidade social universitária considerando a possibilidade de as instituições de ensino utilizarem estratégias pedagógicas

atividades, mas também por meio de contribuições científicas à comunidade em geral. Nesse sentido, importa destacar que por meio da educação pública de qualidade que a maioria da população poderá ter acesso a ambientes de debates e crescimento acadêmico-profissional que lhe possibilitará acesso ao meio científico e mercado de trabalho.

Vale ressaltar que a importância dessa atividade está inserida em um país que possui elevadas taxas de pobreza<sup>15</sup>, situação que demonstra a dificuldade de ingresso, em educação superior, de indivíduos economicamente hipossuficientes. Observe-se que 70,2% do total de estudantes de universidades federais é baixa renda, ou seja, pertencentes a famílias com renda *per capita* de até 1,5 salário-mínimo<sup>16</sup>. Além disso, apenas “15,3% da população brasileira de 25 anos de idade ou mais” possui ensino superior completo<sup>17</sup>.

Nesse sentido, a responsabilidade das universidades públicas é tamanha que, ao tratar de seus modelos estruturais, o antropólogo e educador brasileiro Darcy Ribeiro destaca a importância dessas instituições na luta pelas mudanças socioeconômicas, considerando-as como possíveis instrumentos de aceleração de uma revolução social:

(...) torna-se imperativo para a universidade levar adiante um esforço de reflexão sobre si mesma com o objetivo de definir o papel que lhe cabe na *luta contra o subdesenvolvimento*. (...) proceder ao mais rigoroso diagnóstico dos problemas com os quais se defronta a universidade, tendo como objetivo opor à consciência ingênua (...) uma consciência crítica, capacitada para ver a universidade como resultado da pressão de múltiplas contingências espúrias e para apreciar o âmbito de variações que apresenta a fim de, a luz destes conhecimentos, planificar o modelo de universidade nova que *convém aos povos que se atrasaram na história e que a necessitam como instrumento acelerador do progresso e da revolução social*.<sup>18</sup>

Além disso, Ribeiro destaca o diferencial que o caráter público e a autonomia interna causam nas universidades da América Latina, além da influência que a diversidade social produz nas transformações que essas instituições podem produzir em prol de pessoas pertencentes a diferentes grupos socioeconômicos. Afinal de contas, um dos maiores desafios das universidades, diz respeito, a criação de um modelo teórico de

---

ativas para que, através de seu corpo docente e discente, comunique-se com a comunidade externa e produza impactos nesta através dos resultados de seus projetos, dentre os quais exemplifica-se a prática de júris simulados. CRUZ, Breno de Paula Andrade *et al.* Extensão universitária e responsabilidade social: 20 anos de experiência de uma instituição de ensino superior. *Revista de Gestão social e Ambiental – RGSA*, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 03-16, 2011. Disponível em: <https://rgsa.emnuvens.com.br/rgsa/article/view/450>. Acesso em: 28 jun. 2022.

<sup>15</sup> IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2018*. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em 28 de jun. 2022.

<sup>16</sup> ANDIFES. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. *V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES – 2018*. Universidade Federal de Uberlândia, 2018. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

<sup>17</sup> IBGE, 2018, p. 93.

<sup>18</sup> RIBEIRO, Darcy. *A universidade necessária*. Série Estudos sobre o Brasil e a América Latina, vol. 7. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969, p. 36, grifos nossos.

universidade capaz de gerar a “(...) transformação da sociedade. Embora extremamente difícil, esta é uma tarefa viável para as universidades latino-americanas (...)”.<sup>19</sup>

Nesse contexto, a Universidade Federal da Grande Dourados, instituição de ensino superior localizada no município de Dourados, no Estado do Mato Grosso do Sul, próxima da fronteira com o Paraguai (cerca de 120 quilômetros), tem realizado relevantes contribuições na luta por melhorias socioeconômicas da sociedade local. Apesar disso, cabe ressaltar que essa região é historicamente marcada por elevados índices de violência doméstica (conforme informações obtidas junto ao portal da SEJUSP/MS)<sup>20</sup>, conflitos entre a população indígena e fazendeiros<sup>21</sup>, e é a cidade líder na taxa de homicídios sul-mato-grossense<sup>22</sup>. Ainda, observe-se que Dourados inclui-se nas estatísticas de violência contra pessoas LGBTQIA+, uma vez que o Brasil possui alarmante quantidade de denúncias nesse sentido, dados estes que, apesar de já elevados, excetua os casos de violações veladas<sup>23</sup>.

Conforme narrado acima, uma das maneiras de possibilitar que a responsabilidade social da UFGD se dá por meio de reflexões sobre os métodos didático-pedagógicos aplicados, os quais transitam por três eixos de atividades que podem ser executadas, quais sejam: ensino, pesquisa e extensão<sup>24</sup>. “O processo ensino-pesquisa-extensão realizado com a imersão dos sujeitos em cenários reais possibilita a integração universidade-comunidade, ampliando a inserção social”.<sup>25</sup>

A condição de coexistência que deve haver entre as práticas estudantis e sua responsabilidade com a sociedade externa demonstra que a razão da existência da universidade é a ação social, conforme expõem o educador norte-americano Carlos Bernheim e a filósofa brasileira Marilena Chauí:

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>20</sup> SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. *Estatística on-line*. Disponível em: <http://estatistica.sigo.ms.gov.br>. Acesso em: 03 maio 2020.

<sup>21</sup> CIMI. Conselho Indigenista Missionário. *As violências contra os povos indígenas em Mato Grosso do Sul: e as resistências do bem viver por uma terra sem males* (dados 2003-2010). Mato Grosso do Sul: CIMI, 2011. Disponível em: <https://cimi.org.br/2017/11/as-violencias-contra-os-povos-indigenas-em-mato-grosso-do-sul-e-as-resistencias-do-bem-viver-por-uma-terra-sem-males>. Acesso em: 04 maio 2020.

<sup>22</sup> IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Atlas da violência: retratos dos municípios brasileiros – 2019*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponível em: [http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio\\_institucional/190802\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2019\\_municipios.pdf](http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190802_atlas_da_violencia_2019_municipios.pdf). Acesso em: 28 jun. 2022.

<sup>23</sup> FGV. Fundação Getúlio Vargas. Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas. *Dados públicos sobre violência homofóbica no Brasil: 29 anos de combate ao preconceito*. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/dados-publicos-sobre-violencia-homofobica-no-brasil-29-anos-de-combate-ao-preconceito>. Acesso em: 28 jun. 2022.

<sup>24</sup> A prática concomitante dos três eixos pedagógicas encontra-se prevista no Regimento Geral da UFGD, o qual estabelece que a universidade “estabelecerá e implementará sua política acadêmica com base no princípio da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão” (artigo 2º, inciso I), bem como em seu Estatuto que especifica, em seu título “Regime Didático-Científico”, o objetivo de cada um dos eixos (artigos 51 a 57). UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados. Ministério da Educação. *Regimento Geral*. Disponível em: [https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/RELACOES\\_INTERNACIONAIS/regimento-geral-ufgd.pdf](https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/RELACOES_INTERNACIONAIS/regimento-geral-ufgd.pdf). Acesso em: 28 jun. 2022.

<sup>25</sup> MOIMAZ, Suzely Adas Saliba *et al.*. Práticas de ensino-aprendizagem com base em cenários reais. *Revista Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, Botucatu, v. 14, n. 32, 2010, p. 71. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-32832010000100006&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-32832010000100006&script=sci_arttext). Acesso em: 28 jun. 2022.

*A relação interna ou expressiva entre a universidade e a sociedade é a que, ademais, explica o fato de que a universidade pública sempre foi, desde o início, uma instituição social. Isto é, uma ação social, uma prática social baseada no reconhecimento público da sua legitimidade e das suas atribuições, fundada em um princípio de diferenciação que lhe assegura autonomia com respeito a outras instituições sociais. É estruturada de acordo com a legislação, normas, regras e valores do reconhecimento e legitimidade internos.<sup>26</sup>*

Nessa perspectiva, a UFGD possui inúmeros projetos cujos objetivos incluem a aproximação do corpo docente, discente e da comunidade externa, dentre os quais, por exemplo, os projetos de extensão: “O Julgamento de Dimitri Karamázov”, “Direito e arte: Direitos Humanos em animação”, “O Julgamento de O. J. Simpson”, “Encontros de reflexão: 30 anos da Constituição de 1988 – Os desafios do caminhar democrático”, “Construindo diálogos com a sociedade: Direitos Humanos, arte e a cultura de paz”, além dos projetos referentes aos eventos de “Simpósio Jurídico”, que se tornaram tradição no curso de Direito da UFGD.<sup>27</sup>

Os projetos de extensão são exemplos das várias maneiras de oportunizar o ensino de qualidade, ético, humanitário e crítico já descrito acima. Tais projetos agregam atividades extrassala e possivelmente não se alinham à educação intitulada por Paulo Freire como “bancária”, pois, em regra, buscam a troca de informações mútua e horizontal entre professores(as) e alunos(as), envolvendo pesquisa, análise e exposição de informações uns aos outros e, por vezes, à comunidade externa, de maneira que não se resumem ao depósito de dados em sala de aula.

No caso dos júris simulados, os(as) docentes e discentes são colocados(as) diante de casos reais ou fictícios para realizarem problematização do contexto vivido pelos personagens e, após análise em equipe acerca das possibilidades de acusação e defesa, elaboram peças processuais e sustentações orais para que as conclusões sejam expostas, as quais são apresentadas no formato jurídico previsto em legislações processuais correlatas.

### **Possibilidades metodológicas através de julgamentos simulados**

Os júris simulados são alternativas à educação no ensino superior, uma vez que se tratam de exemplo de método educativo “colaborativo, construtivista e contextualizado”, que utiliza problemática real ou fictícia, estimulando conhecimentos, pesquisas, habilidades de solução de problemas e trabalho em equipe, “contribuindo assim para a promoção e/ou resgate do estudo autônomo”.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> BERNHEIM; CHAUI, 2008, p. 17, grifos nossos.

<sup>27</sup> SIGProj. Sistema de Informação e Gestão de Projetos. Consultar projetos. Disponível em: <http://sigproj.ufrj.br/?goTo=search&plataforma=5>. Acesso em: 04 jul. 2022.

<sup>28</sup> VEIGA, Léia Aparecida; FONSECA, Ricardo Lopes. O júri simulado como proposta didático-pedagógica para a formação inicial do professor de geografia na perspectiva da aprendizagem baseada em problemas (PBL). *Revista GeoUSP – Espaço e Tempo (Online)*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 153-171, 2018. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/125843>. Acesso em: 28 jun. 2022.

A realização de projetos desses julgamentos enquadra-se na descrição realizada na presente pesquisa acerca das características que as práticas didático-pedagógicas devem adotar para possibilitar ensino superior de qualidade, qual seja, uma educação disseminadora de ideais éticos, embasada em Direitos Humanos, com incentivo ao pensamento crítico, horizontalizada, coerente com sua responsabilidade social e que não seja uma “educação bancária”, mas sim construída ativamente também pelos(as) estudantes.

As experiências de júri simulado geralmente envolvem a criação de equipes de “acusação” e “defesa” compostas por acadêmicos(as), os quais recebem prévias instruções de quais e como as atividades deverão ser cumpridas, cientes de que os(as) professores(as) responsáveis pela orientação permanecerão presentes e à disposição para prestar os auxílios necessários, de maneira que a transmissão de conhecimentos ocorre de forma horizontal e os(as) alunos(as) dispõem de maior autonomia para serem responsáveis por sua própria aprendizagem.<sup>29</sup>

A partir da escolha do caso que, durante a apresentação final do projeto, será colocado em julgamento, os grupos de alunos(as) praticam a oratória e dedicam-se à: pesquisas, realização compartilhada de peças processuais, reflexões acerca das possíveis teses defensivas e acusatórias, além de leituras complementares que incluem não apenas textos jurídicos, mas também trabalhos de outras áreas do conhecimento, inclusive obras literárias (interdisciplinaridade).

Dessa forma, os ensinamentos trocados em sala de aula são postos em prática e combinados com o incremento fornecido pelo Direito, Educação, Sociologia, Antropologia, Filosofia, entre outros ramos que, unidos, contribuem para a formação de pesquisadores e profissionais críticos e hábeis em exercer suas funções com ética e responsabilidade social. Nesse sentido, o trabalho em grupo exerce grande influência, pois:

*(...) um dos melhores meios para fomentar pensamento crítico autocrítico é trabalhar em um grupo pequeno (...) a presença do outro como parte da argumentação possível implica também saber escutar e ceder, negociar civilizadamente propostas, tomar sempre em conta o ponto de vista do outro a partir do outro, ainda que isto só se cumpra relativamente por conta da autorreferência mental.<sup>30</sup>*

Não bastando a cooperação mútua que deve ocorrer entre os(as) integrantes das equipes para que as referidas atividades sejam elaboradas, os júris simulados envolvem a experiência e aprendizado do trabalho em grupo. Ainda, essa metodologia possibilita que a imaginação seja agregada com os conhecimentos obtidos e, dessa forma, os(as) estudantes formulem estratégias que poderão ser colocadas em prática durante a concretização do julgamento simulado, fato que possibilita o crescimento principalmente de acadêmicos(as) da área jurídica, os quais têm a argumentação como principal aliada.

A alternativa de júris auxilia também na concretização da responsabilidade social da universidade, principalmente quando suas apresentações (julgamentos simulados)

---

<sup>29</sup> FREIRE, 1996.

<sup>30</sup> DEMO, Pedro. *Aprender como autor*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 111.

acontecem de forma aberta à comunidade externa. Nessas oportunidades, a sociedade geral pode ter acesso, gratuitamente, aos resultados das pesquisas científicas elaboradas pelos grupos de acusação e defesa compostos pelos(as) estudantes da instituição de ensino, bem como aos debates sobre temáticas relevantes que atingem a sociedade geral.

É importante a organização de projetos de extensão que propiciem a construção conjunta de conhecimentos e a conscientização sobre os contextos socioeconômicos que os envolvem, sendo que, dentre os vários projetos extensionistas realizados pela graduação em Direito ofertada pela UFGD, podem ser citados como exemplos os júris simulados promovidos pela entidade acadêmica representante dos(as) estudantes do referido curso, intitulada “Centro Acadêmico Águia de Haia” (CAAH), conforme será esclarecido a seguir.

## **Origens, desenvolvimento e resultados dos projetos de extensão dos júris simulados do curso de Direito da UFGD**

### **Participação do CAAH em projetos de extensão**

No ensino superior, os diretórios ou centros acadêmicos<sup>31</sup> são organizações estudantis que representam os(as) discentes dos cursos de graduação, oportunizando integração entre os(as) estudantes e diversas formas de atividades extracurriculares. Geralmente, essas entidades possuem uma carta maior, como um estatuto, que as rege em suas atividades, as quais, conseqüentemente, estarão atreladas aos elementos essenciais do papel desempenhado pela universidade pública enquanto instituição social e não organizacional<sup>32</sup>. Com relação ao tema, a filósofa Chauí reflete que as instituições universitárias se situam em contexto sociopolítico dividido e objetiva tornar-se universal, conforme transcrição a seguir:

(...) A instituição se percebe inserida na divisão social e política e busca definir uma universalidade (imaginária ou desejável) que lhe permita responder às

---

<sup>31</sup> As entidades representativas estudantis foram regulamentadas, inicialmente, pelo Decreto n.º 37.613, de 19 de julho de 1955, ou “Decreto Café Filho”. Anos depois, a Lei n.º 4.464, sancionada em 9 de novembro de 1964, também conhecida como “Lei Suplicy”, substituiu o referido decreto, sendo esta promulgada em contexto ditatorial militar ao qual o movimento estudantil figurava como organização de oposição. Posteriormente, a “Lei Suplicy” foi revogada pelo Decreto-Lei n.º 228, sendo este publicado em 28 de fevereiro de 1967 e fundamentado sob o artigo 9º do Ato Institucional n.º 4, o qual permitia expedição de decretos-leis sobre “matéria de segurança nacional”. Entretanto, este decreto foi revogado, em 16 de agosto de 1979 (ainda em período ditatorial), pela Lei n.º 6.680. Esta última foi revogada pela Lei n.º 7.395, de 31 de outubro de 1985, vigente até os dias atuais e abstratamente garantidora da existência das organizações estudantis mencionadas, servindo de respaldo legal destas e tratando dos diretórios ou centros acadêmicos especificamente em seu artigo 4º. FGV – Fundação Getúlio Vargas. Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC. *Decreto Café Filho (educação)*. Disponível em: <http://fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios>. Acesso em: 28 jun. 2022,

<sup>32</sup> CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 24, set./dez. 2003, p. 05-15. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782003000300002](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782003000300002). Acesso em: 28 jun. 2022.

contradições, impostas pela divisão. Ao contrário, a organização pretende gerir seu espaço e tempo particular e aceitando como dado bruto sua inserção num dos pólos da divisão social, e seu alvo não é responder à contradições, e sim vencer a competição com seus supostos iguais.<sup>33</sup>

Neste contexto, é indispensável que a educação enalteça e consolide o “sujeito político” considerando os caminhos pedregosos que ele vivencia ou pode ter vivenciado. Além disso, a universidade enquanto instituição social é cercada dos problemas que a sociedade concebeu historicamente e concebe todos os dias, necessitando, portanto, de atividades que irão questionar a realidade e oferecer novos horizontes para trabalhar a “responsabilidade social”<sup>34</sup>. A fim de auxiliar na concretização da função da universidade pública, sob a “perspectiva de valorização e preservação do espaço público, espaço este laico, gratuito e de qualidade”, bem como para fortalecer o movimento estudantil, os centros acadêmicos são imprescindíveis<sup>35</sup>.

No caso da graduação em Direito da Universidade Federal da Grande Dourados, ofertada na Faculdade de Direito e Relações Internacionais (FADIR), a entidade representativa composta por estudantes do referido curso denomina-se “Centro Acadêmico Águia de Haia”, identificada pela sigla “CAAH” e fundada sob estatuto.

A partir do momento em que há a necessidade de reconhecimento e problematização da realidade, alguns elementos que compõem esse estatuto precisam ser evidenciados. Por exemplo, um dos princípios basilares desta entidade é busca constante para que a universidade pública realmente proporcione um ensino gratuito e de qualidade com a finalidade de oportunizar uma relação renovadora entre a universidade e a sociedade geral (art. 5º, inciso I, alínea g, e inciso II, alínea l, do Estatuto do CAAH<sup>36</sup>). Nesse sentido, por meio de diversas atividades cooperadas entre as distintas coordenadorias que compõem o mencionado centro acadêmico, múltiplas ações sociais externas à instituição foram realizadas e proporcionaram aos(as) acadêmicos(as) aprendizados que vão além de um ensino técnico. São mecanismos essenciais para que os(as) discentes e/ou comunidade externa (se envolvida) reconheçam na prática a importância e a essência de Direitos Fundamentais garantidos pela Constituição Federal Brasileira, em especial, ao Direito Humano de viver com o mínimo de dignidade.

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 06.

<sup>34</sup> SILVEIRA, Priscila Bier da *et al.* Experiências educativas e formação do sujeito político na universidade. In: LEITE, Denise; FERNANDES, Cleoni Barboza (Orgs.). *Qualidade da educação superior: avaliação e implicações para o futuro da universidade*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012, p. 385-388. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/inov/docs/qualidade-da-educacao-superior-aval-e-implic-p-o-futuro-da-univ>. Acesso em: 28 jun. 2022.

<sup>35</sup> CATANI, Afrânio Mendes. O papel da universidade pública hoje: concepção e função. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 2, n. 4, 2008, p. 04-14. Curitiba: Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE) da Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2008. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/15023/10071>. Acesso em: 28 jun. 2022.

<sup>36</sup> CAAH. Centro Acadêmico Águia de Haia. *Estatuto*. 2016. Disponível em: <https://caahufgdblog.wordpress.com/estatuto-caah-ufgd>. Acesso em: 29 jun. 2022.

## Origem do projeto e experiências nos júris simulados organizados pelo CAAH<sup>37</sup>

Dentre as referidas ações sociais organizadas pelo Centro Acadêmico Águia de Haia, a realização de júris simulados tornou-se uma das formas utilizadas para aproximar o ambiente acadêmico da comunidade externa e, nesse contexto, surgiram grandes preocupações, ao longo das diferentes gestões, em apresentar temas para debate que fossem de grande relevância e repercussão social. Neste momento, é essencial destacar a importância que as discussões promovidas pelo diálogo possuem na educação. Conforme indica Paulo Freire:

A existência, porque humana, não pode ser muda, silenciosa, nem tampouco pode nutrir-se de falsas palavras, mas de palavras verdadeiras, com que os homens transformam o mundo. Existir, humanamente, é pronunciar o mundo, é; modificá-lo. O mundo pronunciado, por sua vez, se volta problematizado aos sujeitos pronunciantes, a exigir deles novo pronunciar.<sup>38</sup>

Com os apontamentos norteadores acima elucidados, questões relacionadas aos projetos em comento necessitam entrar em pauta. O primeiro júri simulado organizado pelo CAAH ocorreu em 2016, originando-se na gestão “Auditório Universal”. Foi um desafio para o coordenador da época, pois se tratava de projeto inédito<sup>39</sup> daquela entidade representativa no curso de Direito da UFGD, fato que não impediu o êxito da ação.

A obra utilizada para embasar o projeto originário proporcionou a divulgação da obra literária “Os Irmãos Karamázov” de autoria do escritor russo Fiódor Dostoiévski. Os sujeitos envolvidos naquela ocasião tiveram, através da Literatura, do Direito e da Educação, a oportunidade de repensar ideias preconcebidas e retrabalhá-las de novas maneiras, sobretudo exercitando o pensamento crítico e reflexivo, de modo que a realização do júri simulado contribuiu para o desenvolvimento de um dos objetivos do ensino superior, qual seja o “pensamento multidimensional”<sup>40</sup>. Além disso, o júri simulado

---

<sup>37</sup> Os dois primeiros autores participaram em diferentes momentos dos júris simulados em análise enquanto graduandos de Direito da UFGD (seja como organizadores e/ou ouvintes). Por isso, ao longo dessa seção algumas das impressões experienciadas serão evidenciadas e discutidas. Além disso, não é possível identificar o número de pessoas diretamente impactadas pelas atividades desenvolvidas, já que para isso seria necessária a realização de uma pesquisa específica para tal. No entanto, a partir de levantamentos documentais da instituição, nas diferentes edições dos júris simulados da UFGD, o número de pessoas participantes variou entre 100 e 300 pessoas. Majoritariamente, os participantes eram do curso de Direito, porém ao longo dos anos também participaram como ouvintes discentes de Relações Internacionais, Ciências Sociais e dentre outros cursos da Universidade Federal da Grande Dourados. Ademais, os eventos, à exceção da edição de 2019, foram abertos ao público em geral.

<sup>38</sup> FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

<sup>39</sup> Não foi localizada documentação que indique organização de júri simulado anterior pelo CAAH.

<sup>40</sup> AZEVEDO, Alzira Sant’Ana; MURARO, Darcisio. A educação superior e a formação do pensamento crítico. In: *Anais da II Jornada de Didática e I Seminário de Pesquisa do CEMAD – Docência na educação superior: caminhos para uma práxis transformadora*, 2013, Londrina. Londrina: UEL, 2013. p. 476-480. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/jornadadidatica/pages/2013---anais-da-ii-jornada-de-didatica-e-i-seminario-de-pesquisa-do-cemad---docencia-na-educacao-superior-caminhos-para-uma-praxis-transformadora.php>. Acesso em: 28 jun. 2022.

trouxe à tona uma faceta do Direito enquanto auxiliador e promovedor de “arbitrariedade e repressão” em certos contextos, como nas condenações penais<sup>41</sup>.

Por sua vez, em 2017, durante a gestão do CAAH intitulada “Alteridade” e diante do sucesso do projeto anterior, as atividades referentes à elaboração de júris simulados continuaram e entrou à baila o emblemático caso de repercussão internacional do ex-jogador de futebol americano O.J. Simpson, proposta que tinha como ênfase a discussão sobre violência doméstica e de gênero. Nesta oportunidade, foi utilizada a obra “*American Crime Story: O Povo Contra O. J. Simpson*”, de autoria do advogado Jeffrey Ross Toobin, além da série televisiva investigativa de mesmo nome e inspirada no referido livro.<sup>42</sup>

Neste segundo caso, O.J. Simpson foi acusado de assassinato contra sua ex-esposa, Nicole Brown, e contra um amigo desta, Ronald Lyle Goldman. Considerando-se o ocorrido no julgamento real, cuja duração prolongou-se durante meses, o réu foi inocentado do crime, gerando-se grandes polêmicas.

Este júri simulado foi realizado em parceria com o Centro Acadêmico XXVII de Agosto (CAXXVII) do curso de Direito da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS), Campus Dourados, e apresentado no último dia do IV Simpósio Jurídico da UFGD e I Simpósio Jurídico da UEMS/Dourados, nas dependências do Teatro Municipal de Dourados. O veredito do Tribunal do Júri foi favorável à acusação, condenando-se o acusado com contagem pública de votos acirrada.

Diante da parceria dos(as) envolvidos(as), o evento alcançou proporções surpreendentes e lotou o referido Teatro. As comunidades acadêmica e externa compareceram para presenciar a apresentação do júri simulado que se tratou de excelente oportunidade de demonstração da produção científica pelos(as) acadêmicos(as) participantes e, principalmente, da relevância inerente à universidade pública, gratuita e de qualidade que dialoga com a sociedade.

Em 2018, ano em que o CAAH foi coordenado pela gestão “Integrare”, a coordenadoria jurídica organizou um júri simulado que fomentou o debate acerca de um dos temas mais polêmicos da sociedade civil: o aborto. O julgamento foi realizado durante o V Simpósio Jurídico da UFGD, no Teatro Municipal de Dourados.

Embora ainda seja um grande tabu, a relevância de proporcionar discussões acadêmicas sem o “manto da fé” é indispensável para que as comunidades inseridas reflitam acerca dos direitos que as mulheres possuem em relação aos seus corpos e na descoberta dos motivos que desencadeiam resistências para que de fato elas sejam aquelas que devam decidir por seus “corpos e desejos”.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> ROSSATO, Leticia Peters; MIRANDA, Pedro Fauth Manhães. O mito e o monstro: uma análise do espetáculo da condenação na obra “Os Irmãos Karamázov” de Dostoiévski. In: *Anais do IX Simpósio Jurídico dos Campos Gerais*, 2018, Ponta Grossa. Ponta Grossa: UEPG, 2018. Disponível em: <https://www.ven3.com.br/anais/ixsimposiojuridicodos-camposgerais/97122-o-mito-e-o-monstro--uma-analise-do-espetaculo-da-condenacao-na-obra-os-irmaos-karamazov-de-dostoevski/>. Acesso em: 04 abr. 2020.

<sup>42</sup> TOOBIN, Jeffrey. *American Crime Story: O povo contra O.J. Simpson*. Rio de Janeiro: DarkSide Books, 2016.

<sup>43</sup> BECKER, Simone; LUTZ, Gabriel Fiel. O Estado democrático brasileiro de Direito é laico? Reflexões sobre desigualdade de gênero a partir do filme O Segredo de Vera Drake. In: PREUSSLER, Gustavo de Souza; RABEL, Lucimara (Orgs.). *Temas Sediosos e Criminológicos*. Dourados: UFGD, 2016, p. 53-74.

Cabe ressaltar, ainda, que o Estado de Mato Grosso do Sul já ocupou o terceiro lugar no ranking nacional de denúncias de violência contra mulher.<sup>44</sup> Além disso, já foi líder na taxa percentual de estupros, sexto colocado dentre os Estados brasileiros com maior índice de feminicídio no país e obteve a liderança no número de processos de violência doméstica, fato que, provavelmente, foi um dos principais motivos que ensejaram a fundação, em 2015, da primeira Casa da Mulher no Mato Grosso do Sul<sup>45</sup>. Portanto, considerando-se que é neste cenário que o município de Dourados e região estão inseridos, o debate de questões relacionadas ao aborto, violência doméstica e de gênero possuem elevada relevância. Apresentar temas tão pertinentes e corriqueiros na vida da comunidade (acadêmica e externa) pode viabilizar, por meio da educação, processos de desconstrução de ideias historicamente enraizadas, tal como o machismo, problema esse intrínseco aos mais diversos casos de violência contra a figura feminina.

O projeto do júri simulado novamente obteve sucesso em 2018. Na oportunidade, o colegiado absolveu a ré pela prática do crime de aborto, fomentando-se inúmeras indagações, exemplificativamente, acerca do Código Penal Brasileiro que ignora aspectos sociais importantíssimos daqueles(as) que serão alvos de seus dispositivos.

Mais “recentemente”, no ano de 2019, período em que o CAAH se encontrava sob a gestão nomeada “Gestalt”, a entidade realizou inédito julgamento simulado da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), cuja apresentação ocorreu durante o evento de recepção aos(as) calouros(as) organizado pelo CAAH, nas dependências da Unidade I da UFGD. Assim, o Centro Acadêmico inovou a prática de júris por ele coordenada, pois foi além da ideia comum de Tribunal do Júri e anualmente executado.

Nesta oportunidade, o julgamento teve como alvo o verídico caso “Comunidade *Chupanky* e outra vs. Estado de *La Atlantis*”. O tema principal tratava das inúmeras violações de direitos inerentes à construção da Usina Hidroelétrica do Cisne Negro, considerando sua construção com a utilização de um rio às margens do qual encontram-se estabelecidas a comunidade indígena *Chupanky* e a comunidade camponesa *La Loma*, localizadas no país *La Atlantis*. Ao final, a corte simulada decidiu pela condenação do Estado de *La Atlantis* ante às violações de Direitos Humanos pertencentes às comunidades.

A partir da construção de julgamento simulado da CIDH, os(as) componentes das equipes de acusação e defesa puderam não só construir ativamente seus conhecimentos, passar pela experiência de trabalho em equipe e praticar a arte da oratória já exaltados em seções anteriores do presente artigo, mas também compreender a estrutura da Corte, estreitar o contato com a área de Direitos Humanos e Direito Internacional, além de refletir sobre o contexto e modo de vida de populações tradicionais.

---

<sup>44</sup> OLIVEIRA, Viviane. MS é o 3º no ranking nacional de denúncias de violência contra mulher. *Campo Grande News*. Campo Grande/MS, 17 out. 2019. Acesso em: <https://www.campograndenews.com.br/brasil/cidades/ms-e-o-3o-no-ranking-nacional-de-denuncias-de-violencia-contramulher>. Acesso em: 29 jun. 2022.

<sup>45</sup> ROSSI, João Victor; BECKER, Simone. “Humano que não se pode consertar”: A necropolítica dos corpos femininos. *Revista Ñanduty*, Dourados, v. 7, n. 10, 2019, p. 159-174. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/nanduty/article/view/10305/5280>. Acesso em: 28 jun. 2022.

Também no ano de 2019, durante o VI Simpósio Jurídico da UFGD organizado pelo CAAH, foi realizado o júri simulado que explorou tema emblemático, raramente discutido dentro da própria universidade e fora dela: a transfobia. A apresentação das equipes de acusação e defesa novamente ocorreu na Unidade I da UFGD, sendo o réu condenado pelo Tribunal do Júri.

O Brasil é o país que mais mata pessoas transexuais e travestis em escala global<sup>46</sup>. Cotidianamente, sobretudo nas manchetes sul-mato-grossenses, é comum visualizar notícias sobre corpos encontrados alvejados por tiros e lesionados por facadas, sendo identificados, posteriormente, pertencentes a pessoa transexual. Assim, presenciam-se verdadeiros extermínios, uma vez que as vítimas são tratadas como inumanas e desprovidas de quaisquer garantias de direitos que são inerentes ao “humano”<sup>47</sup>. Ao abordar a transfobia, o júri simulado realizou um papel fundamental de representatividade, pois trouxe à tona a pauta de minorias sociais que, geralmente, são preteridas e esquecidas pelo Estado.

Paulo Freire foi enfático ao dizer que para educar é necessário acreditar firmemente nas mudanças desejadas<sup>48</sup>. Um pontapé inicial já fora dado quando o Centro Acadêmico Águia de Haia oportunizou, por meio dos júris simulados, a aproximação da universidade pública (comunidade interna) com a comunidade externa, de forma acessível e gratuita, promovendo ressignificações em diferentes pensamentos.

Nessa perspectiva, as interações entre aqueles(as) que fizeram parte das atividades dos júris simulados deram espaço, possivelmente, para grandes transformações, proporcionando, reflexões críticas acerca de determinadas realidades, possibilitando o surgimento de novos discursos. Não se trata apenas de adaptação, mas sim de mudanças de frente àquilo cobrado pelo mundo em diferentes âmbitos como cultura, história e política<sup>49</sup>.

Os(as) acadêmicos(as) envolvidos(as) nos júris simulados desempenharam os papéis de sujeitos políticos na universidade, consistente, justamente, em lidar com os problemas que cercam a sociedade e não os ignorar. Foi essa necessidade de mudança e de transformação que originou os projetos de júris simulados no curso de Direito da UFGD, os quais buscam, sobretudo, contribuir com a formação de profissionais na área jurídica e, especialmente, na educação de seres humanos empáticos com as mais diversas realidades que permeiam a universidade.

## Do local para o global: o direito constitucional à educação e os júris simulados

---

<sup>46</sup> BENEVIDES, Bruna G.; NOGUEIRA, Sauonara Naieder Bonfim (Orgs.). *Dossiê dos assassinatos e da violência contra travestis e transexuais brasileiras em 2019*. São Paulo: Expressão Popular, ANTRA, IBTE, 2020. Disponível em: <https://antrabrasil.files.wordpress.com/2020/01/dossic3aa-dos-assassinatos-e-da-violc3aancia-contra-pessoas-trans-em-2019.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2020.

<sup>47</sup> BECKER, Simone; OLIVEIRA, Esmael Alves de. Educação e direitos para (in)humanos? Alguns dilemas de LGBT's perante o discurso jurídico brasileiro. *Revista Tempos e Espaços em Educação*, v. 9, n. 19, mai./ago. 2016, p. 163-180. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/revtee/article/view/5603>. Acesso em: 28 jun. 2022.

<sup>48</sup> FREIRE, 1996.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

O texto constitucional de 1988, elaborado em um contexto de redemocratização no Brasil, apresenta, como uma de suas principais características, o comprometimento com os direitos fundamentais. Por meio dele, buscou-se implementar um sistema efetivo de garantias de direitos fundamentais, sobretudo os sociais<sup>50</sup>.

Nesse contexto, faz-se importante observar que o direito à educação, até ser assegurado da forma como hoje o é, passou por diferentes disciplinas nos textos constitucionais anteriores. A esse respeito, nota-se o seguinte: com a independência do Brasil em relação a Portugal no ano de 1822 e a elaboração da Constituição do período Imperial em 1824, foi prevista a instrução primária e gratuita a todos os cidadãos, porém, tal dispositivo não se aplicava aos escravos e índios, ou seja, a educação, pela instrução primária, não era garantida a todos. Após a proclamação da República, quase nada foi feito pela educação primária na Constituição de 1891, sendo garantido apenas o “ensino leigo” nos estabelecimentos públicos. Já em 1934, quando promulgado o novo texto constitucional e finalizado o período do governo provisório de Getúlio Vargas, foi retomado o ensino primário para todos, de forma obrigatória e gratuita, e a educação foi tratada como direito social e dever do Estado, que deveria ser observado de forma subsidiária em relação ao dever da família e da sociedade<sup>51</sup>.

Já na Constituição de 1937, do período conhecido como “Estado Novo”, ocorreram retrocessos. A gratuidade do ensino primário sofreu restrição, uma vez que tal direito passou a ser assegurado apenas àqueles que comprovassem insuficiência financeira. A Constituição de 46, por sua vez, voltou a estipular o ensino primário gratuito, porém, não tratou de forma semelhante o ensino ulterior ao primário, visto que a sua oferta de forma gratuita se dava apenas aos que comprovassem insuficiência de recursos. Na Constituição de 67, modificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, a educação foi tratada de forma similar àquela feita na Constituição anterior, porém, com uma diferença: o direito à educação passou a, efetivamente, constituir dever do Estado<sup>52</sup>.

Nota-se, no entanto, que nenhuma das Constituições anteriores à de 1988 fixou instrumentos para efetivar esse direito. Por isso, a de 1988 foi inovadora ao definir uma ampla normatização do direito à educação<sup>53</sup>. Sobre isso, observa-se que o direito à educação foi assegurado na Constituição vigente como direito social, conforme se verifica do art. 6º da Constituição Federal de 1988. Para além dessa disposição, verifica-se que o constituinte tratou das competências dos entes federados, no que tange à educação, nos arts. 22, inciso XXIV, 23, incisos V, XII, 24, inciso IX, 30, inciso VI, e reservou o Capítulo III do Título VIII, que trata da Ordem Social, para abordar temas mais específicos

---

<sup>50</sup> MIRANDA, Ana Elisabeth Bastos de. A Constitucionalização do Direito à Educação: Conceitos, Limites e Garantias. *Educação em Debate*, Fortaleza, v. 2, n. 60, 2010, p. 11-32. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/16018/1/2010\\_art\\_aebmiranda.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/16018/1/2010_art_aebmiranda.pdf). Acesso em: 15 dez. 2022.

<sup>51</sup> RANIEIRI, Nina Beatriz Stocco. Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limngi Alvarenga (orgs). *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 12-13.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 12-13.

relacionados à educação, tais como a definição dos responsáveis por garantir e promover a educação (art. 205), os princípios que devem guiar o ensino (art. 206), a autonomia das universidades (art. 207), o dever do Estado de garantir a educação deve ser efetivado (art. 208), a maneira como a iniciativa privada pode garantir o ensino (art. 209), a observância de conteúdos mínimos no ensino fundamental (art. 210), a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 211), a aplicação da receita oriunda de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 e 212-A), a destinação de recursos públicos para escolas públicas e escolas comunitárias (art. 213) e, por fim, o estabelecimento de plano nacional de educação, com finalidades como a erradicação do analfabetismo, melhoria da qualidade do ensino, dentre outras (art. 214).

Para José Afonso da Silva, os direitos sociais — dentre os quais se insere o direito à educação, conforme anteriormente apontado — tratam-se de dimensão dos direitos fundamentais do homem e podem ser caracterizados como prestações positivas por parte do Estado que permitem melhores condições de vida aos mais necessitados. Tais direitos, para o autor, “(...) tendem a realizar a igualização de situação de desigualdade”<sup>54</sup>.

Assim, os direitos sociais, espécie dos direitos fundamentais<sup>55</sup>, exercem, em um ordenamento jurídico, a função de assegurar condição de vida mais digna ao homem, para corrigir situações de desigualdades sociais. Para isso, mostra-se indispensável o comprometimento por parte do Estado, que deve atuar para concretizar tais direitos.

Importante destacar que, atualmente, prevalece o entendimento de que o direito à educação deve ser compreendido de maneira conjunta com os demais preceitos constitucionais. Por isso, o direito à educação deve ser analisado com base nos fundamentos da República brasileira, tratados no art. 1º da Constituição Federal — dentre os quais se insere a cidadania e a dignidade da pessoa humana, que possuem na educação uma de suas mais importantes formas de implementação —, e também dos objetivos fundamentais, dispostos no art. 3º da do texto constitucional, como a “construção de uma sociedade livre, justa e solidária”, que também só pode ser alcançado por meio da educação<sup>56</sup>.

Neste aspecto, porém, faz-se importante destacar que o direito à educação superior, na Constituição Federal de 1988, é tratado de forma distinta do direito à educação fundamental. A respeito do último, nota-se que existe uma série de garantias e instrumentos previstos de forma expressa no texto constitucional, que lhe garantem o

<sup>54</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 289.

<sup>55</sup> Ressalta-se que a condição de direito fundamental dos direitos sociais não é unânime, contudo, tal posição não prevalece. Sobre isso, Ingo Wolfgang Sarlet aponta que todos os direitos, constantes no texto constitucional ou nos tratados internacionais incorporados pelo Brasil, são direitos fundamentais. SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica: 20 Anos de Constitucionalismo Democrático – E Agora?* Porto Alegre-Belo Horizonte, 2008. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo\\_Ingo\\_DF\\_sociais\\_PETROPOLIS\\_final\\_01\\_09\\_08.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf). Acesso em 12 jul. 2022.

<sup>56</sup> CEZNE, Andre Nárriman. O direito à educação superior na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental. *Revista do Centro de Educação*, v. 31, n. 1, 2006, p. 115-132. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/1532>. Acesso em 21 jul. 2022.

*status* de norma vinculante, ou seja, dão o direito à prestação estatal, enquanto o primeiro não conta com a mesma proteção<sup>57</sup> e sujeita-se, portanto, a uma construção interpretativa no caso concreto<sup>58</sup>.

Embora não conte com a mesma proteção, o direito à educação superior ainda assim é um direito fundamental<sup>59</sup>. Por isso, mostra-se importante a implementação de mecanismos para efetivação plena desse direito, ou seja, ferramentas que auxiliem no processo de educação do indivíduo. A implementação de tais mecanismos ou ferramentas de aprendizado, que dá concretude ao direito à educação ao permitir que o indivíduo efetivamente exerça tal direito, ou seja, aprenda e, com isso, também se desenvolva, possibilita atingir o pleno desenvolvimento da personalidade humana<sup>60</sup>, visto que alguns direitos que só podem ser acessados por meio do exercício do direito à educação.

Uma dessas ferramentas que pode auxiliar no processo de educação, no âmbito das universidades, é o júri simulado. Os júris simulados, conforme anteriormente debatido, tratam-se de atividade educacional garantidora do direito à educação, pois permitem: à comunidade interna, o aprendizado por meio de método de ensino horizontal, assim como a interação por trabalho em grupo, o estímulo à imaginação pela formulação de estratégias com os conhecimentos previamente obtidos e, por fim, o fomento ao pensamento crítico pelo debate de questões relevantes e, por vezes, a respeito de temas controversos para a sociedade; à comunidade externa, que consegue ter acesso, gratuitamente, às conclusões das pesquisas científicas dos grupos que realizam essa atividade, assim como refletir sobre os argumentos relacionados a temas relevantes e que atingem toda a sociedade.

Ressalta-se que, conforme já indicado anteriormente, pesquisadores, juristas e pessoas que estão diretamente ligadas à atividade ou ao ensino jurídico no Brasil fazem o seguinte diagnóstico do curso de direito: o de que ele sofre com a massificação e que a sua estrutura está ligada à formação do advogado tradicional, generalista, que não recebe um ensino humanista, com visão cultural e crítica da sociedade<sup>61</sup>; o de que ele é tecnicista<sup>62</sup>; o de que ocorre com base em manuais, muitos de cientificidade duvidosa, que leva a uma simplificação do direito<sup>63</sup>; o de que utiliza tanto de discurso por um objetivismo na aplicação do direito, como também por um subjetivismo, que ignora os limites semânticos

---

<sup>57</sup> Nota-se que a CF/88, em seu art. 208, inciso V, estabelece que o acesso aos níveis mais elevados de ensino deve se dar com base na capacidade de cada um, e não de forma ampla, a todos, como a educação básica, tratada no inciso I do mesmo artigo.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 129-130.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p.129-130.

<sup>60</sup> O pleno desenvolvimento da pessoa humana relaciona-se à concretização de direitos humanos e fundamentais de todas as gerações de direitos. SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 8ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 89.

<sup>61</sup> FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *A visão crítica do ensino jurídico*. Disponível em: <https://www.terciosampaioferrazjr.com.br/publicacoes/a-visao-critica-do-ensino-juridico>. Acesso em 08. dez. 2022.

<sup>62</sup> CARLES, Fabiana David; SIQUEIRA, Vitória Caroline Brandão; ARAÚJO, Enzo Matheus Freitas de, 2020, p. 248.

<sup>63</sup> STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica e Ensino Jurídico em *Terrae Brasilis*. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 46, dec. 2007, p. 27-50. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/13495>. Acesso em: 15 dez. 2022.

da norma, ambos prejudiciais<sup>64</sup>; o de que o controle em relação à qualidade de programas e docentes, em razão do crescimento no número de faculdades no Brasil, é insuficiente<sup>65</sup>; dentre outros.

Diante desses problemas, os métodos de ensino que propõem uma postura ativa (como o júri simulado, por exemplo), ao colaborarem para que o aluno apreenda tanto o repertório teórico, como também a forma de pensar o direito, inclusive criticamente<sup>66</sup>, configuram uma das saídas possíveis para lidar com as questões anteriormente delineadas.

Deste modo, a partir da experiência obtida no curso de Direito da UFGD, relatada neste artigo, conclui-se que a realização de júris simulados nas demais instituições de ensino superior que também ofertam o curso de Direito auxiliaria na concretização do direito à educação e, além disso, permitiria a aproximação da noção de pleno desenvolvimento da personalidade humana, pois, ao garantir aos estudantes o acesso a método de ensino didático-pedagógico interdisciplinar, que contribui para a formação ética, humanitária e crítica, e propiciar à sociedade o acesso a conclusões científicas e à reflexão sobre fundamentos a respeito de temas sociais relevantes, possibilitaria a efetivação de outros direitos fundamentais, que só podem ser alcançados quando garantido o primeiro.

### Considerações finais

A reflexão acerca da metodologia de ensino utilizada na educação superior é essencial para que o ensino ofertado construa cientistas e profissionais socialmente responsáveis, conscientizados de seus deveres como cidadãos(ãs).

O incentivo a pesquisas ativas pelos(as) estudantes por meio de projetos de extensão é um exemplo de método didático-pedagógico capaz de possibilitar a produção horizontal de conhecimentos, auxiliar o cumprimento da responsabilidade social das universidades e aproximar a comunidade acadêmica da sociedade geral, principalmente caso os resultados sejam apresentados publicamente.

No caso dos projetos de extensão, em cursos de Direito, cujo objeto são tribunais de julgamentos simulados, estes podem gerar inúmeros resultados, sendo uma das maneiras de promover a autonomia dos(as) estudantes que se unem para possibilitar a realização das atividades correlatas, estreitar a distância existente entre as comunidades interna e externa, expor publicamente as pesquisas realizadas intramuros, oportunizar a prática da oratória e argumentação pelos(as) acadêmicos(as), exercitar e propagar para a sociedade o pensamento crítico acerca de temáticas relevantes cujos debates precisam ser fomentados, além de contribuir para a formação ética, humanitária e distinta da educação convencional aplicada nas graduações em Direito no Brasil (as quais

---

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>65</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. Desafios do ensino jurídico num mundo em transição: o projeto da Direito GV. *Revista de Direito Administrativo*, Rio De Janeiro, v. 261, set./dez. 2012. p. 375-407.

<sup>66</sup> GHIRARDI, José Garcez. *O instante do encontro: questões fundamentais para o ensino jurídico*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2012.

continuamente transformam-se em meros cursos preparatórios para o exame da Ordem dos Advogados do Brasil e provas de concursos). Além disso, a apresentação dos júris simulados cria a possibilidade de interação entre estudantes e profissionais de variadas áreas do conhecimento, favorecendo a troca de informações e o acesso ao mercado de trabalho.

A graduação em Direito pela UFGD, pelos estudantes que compõem o Centro Acadêmico Águia da Haia, realizou diversos júris simulados a partir de 2016, de modo que se tornou tradição, no referido curso, a apresentação dos julgamentos em eventos igualmente organizados pela entidade estudantil.

O meio acadêmico construído na referida graduação trata-se de local que busca direcionar os(as) estudantes a terem ciência de seu papel transformador da sociedade, de maneira a transmitir e estabelecer trocas de saberes que vão além de meros conhecimentos legislativos, mas que incluam a preparação para a prática da interpretação e luta pela aplicação das normas e princípios legais de maneira ética, visando a formação de cidadãos que busquem a construção de meio social mais justo e igualitário.

Os “júris simulados do CAAH”, como ficaram conhecidos, emprenham-se para suprir, na medida do possível e sob certa perspectiva, o debate e apresentação de temas indispensáveis para a formação humanitária e construção de pensamento crítico dos(as) futuros(as) operadores(as) do Direito e que, ante à relevância inerente às temáticas abordadas, as reflexões e complementação de seus debates devem se estender muito além do ensino em sala de aula. Desse modo, embora as discussões tenham tido como ponto de partida o caso da UFGD, é possível constatar, portanto, que essa prática metodológica pode ser adotada em outras instituições de ensino, cujos desdobramentos positivos também poderão ser alcançados, sobretudo, no que diz respeito, ao cumprimento do direito constitucional à educação e suas particularidades.

## REFERÊNCIAS

ANDIFES. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. *V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES – 2018*. Universidade Federal de Uberlândia, 2018. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/VPesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

AZEVEDO, Alzira Sant’Ana; MURARO, Darcisio. A educação superior e a formação do pensamento crítico. In: *Anais da II Jornada de Didática e I Seminário de Pesquisa do CEMAD – Docência na educação superior: caminhos para uma práxis transformadora*, 2013, Londrina. Londrina: UEL, 2013, p. 476-480, 2013. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/jornadadidatica/pages/2013---anais-da-ii-jornada-de-didatica-e-iseminario-de-pesquisa-do-cemad---docencia-na-educacao-superior-caminhos-para-uma-praxistransformadora.php>. Acesso em: 28 jun. 2022.

BECKER, Simone; LUTZ, Gabriel Fiel. O Estado democrático brasileiro de Direito é laico? Reflexões sobre desigualdade de gênero a partir do filme O Segredo de Vera Drake. In: PREUSSLER, Gustavo de Souza; RABEL, Lucimara (Orgs.). *Temas Sediosos e Criminológicos*. Dourados: UFGD, p. 53-74, 2016.

BECKER, Simone; OLIVEIRA, Esmael Alves de. Educação e direitos para (in)humanos? Alguns dilemas de LGBT's perante o discurso jurídico brasileiro. *Revista Tempos e Espaços em Educação*, v. 9, n. 19, p. 163-180, mai./ago. 2016. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/revtee/article/view/5603>. Acesso em: 28 jun. 2022.

BENEVIDES, Bruna G.; NOGUEIRA, Sauonara Naieder Bonfim (Orgs.). *Dossiê dos assassinatos e da violência contra travestis e transexuais brasileiras em 2019*. São Paulo: Expressão Popular, ANTRA, IBTE, 2020. Disponível em: <https://antrabrasil.files.wordpress.com/2020/01/dossic3aa-dos-assassinatos-e-daviolc3aancia-contra-pessoas-trans-em-2019.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2020.

BERNHEIM, Carlos Tünnermann; CHAUI, Marilena de Souza. *Desafios da universidade na sociedade do conhecimento: cinco anos depois da conferência mundial sobre educação superior*. Brasília: Unesco, 2008. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000134422\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000134422_por). Acesso em: 28 jun. 2022.

CAAH. Centro Acadêmico Águia de Haia. *Estatuto*. 2016. Disponível em: <https://caahufgdblog.wordpress.com/estatuto-caah-ufgd>. Acesso em: 29 jun. 2022.

CARLES, Fabiana David; SIQUEIRA, Vitória Caroline Brandão; ARAÚJO, Enzo Matheus Freitas de. O ensino jurídico e a dinâmica pedagógica: A aplicação da metodologia ativa no curso de direito da Universidade Federal do Acre, Campus Floresta. *Revista Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho*, v. 7, n. 2, p. 247-261, 2020. Disponível em: <https://pedagogiaderecho.uchile.cl/index.php/RPUD/article/view/57839>. Acesso em: 14 dez. 2022.

CATANI, Afrânio Mendes. O papel da universidade pública hoje: concepção e função. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 2, n. 4, p. 04-14, 2008. Curitiba: Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE) da Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2008. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/15023/10071>. Acesso em: 28 jun. 2022.

CEZNE, Andre Nárriman. O direito à educação superior na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental. *Revista do Centro de Educação*, v. 31, n. 1, p. 115-132, 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/1532>. Acesso em 21 jul. 2022.

CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 05-15, set./dez. 2003. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782003000300002](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782003000300002). Acesso em: 28 jun. 2022.

CIMI. Conselho Indigenista Missionário. *As violências contra os povos indígenas em Mato Grosso do Sul: e as resistências do bem viver por uma terra sem males (dados 2003-2010)*. Mato Grosso do Sul: CIMI, 2011. Disponível em: <https://cimi.org.br/2017/11/as-violencias-contra-os-povos-indigenas-em-mato-grossodo-sul-e-as-resistencias-do-bem-viver-por-uma-terra-sem-males>. Acesso em: 04 jul. 2022.

CLAUDE, Richard Pierre. Direito à educação para os direitos humanos. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, a. 2, n. 2, p. 37-63, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/Ts7CK9xQgFjBwJP5DRBFvJs/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 21 jul. 2022.

CRUZ, Breno de Paula Andrade *et al.* Extensão universitária e responsabilidade social: 20 anos de experiência de uma instituição de ensino superior. *Revista de Gestão social e Ambiental* –

RGSA, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 03-16, 2011. Disponível em:  
<https://rgsa.emnuvens.com.br/rgsa/article/view/450>. Acesso em: 28 jun. 2022.

DEMO, Pedro. *Aprender como autor*. São Paulo: Atlas, 2015.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *A visão crítica do ensino jurídico*. Disponível em:  
<https://www.terciosampaioferrazjr.com.br/publicacoes/a-visao-critica-do-ensino-juridico>. Acesso em 08. dez. 2022.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC*. Decreto Café Filho (educação). Disponível em: <http://fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios>. Acesso em: 28 jun. 2022.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. *Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas*. Dados públicos sobre violência homofóbica no Brasil: 29 anos de combate ao preconceito. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/dados-publicos-sobre-violencia-homofobica-no-brasil-29-anos-de-combate-aopreconceito>. Acesso em: 28 jun. 2022.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: Saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GHIRARDI, José Garcez. *O instante do encontro: questões fundamentais para o ensino jurídico*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2018*. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em:  
<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em 28 de jun. 2022.

KLIKSBERG, Bernardo. A ética e a responsabilidade social da universidade. *In: Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior*, ano 24, n. 36, jun. 2006. Responsabilidade social da educação superior: contribuições da Rede Universitária de Ética e Desenvolvimento Social do BID. Brasília: Associação Brasileira de Mantenedora de Ensino superior. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/publicacoes/Estudos36.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

MIRANDA, Ana Elisabeth Bastos de. A Constitucionalização do Direito à Educação: Conceitos, Limites e Garantias. *Educação em Debate*, Fortaleza, v. 2, n. 60, p. 11-32, 2010. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/16018/1/2010\\_art\\_aebmiranda.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/16018/1/2010_art_aebmiranda.pdf). Acesso em: 15 dez. 2022.

MOIMAZ, Suzely Adas Saliba *et al.* Práticas de ensino-aprendizagem com base em cenários reais. *Revista Interface-Comunicação, Saúde, Educação, Botucatu*, v. 14, n. 32, p. 69-79, jan/mar. 2010. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-32832010000100006&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-32832010000100006&script=sci_arttext). Acesso em: 28 jun. 2022.

OLIVEIRA, Viviane. MS é o 3º no ranking nacional de denúncias de violência contra mulher. *Campo Grande News*. Campo Grande, 17 out. 2019. Acesso em:  
<https://www.campograndenews.com.br/brasil/cidades/ms-e-o-3o-no-ranking-nacional-de-denunciasde-violencia-contra-mulher>. Acesso em: 29 jun. 2022.

RANIEIRI, Nina Beatriz Stocco. Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limngi Alvarenga (orgs). *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018.

RIBEIRO, Darcy. *A universidade necessária*. Série Estudos sobre o Brasil e a América Latina, vol. 7. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

ROSSATO, Leticia Peters; MIRANDA, Pedro Fauth Manhães. O mito e o monstro: uma análise do espetáculo da condenação na obra “Os Irmãos Karamázov” de Dostoiévski. In: *Anais do IX Simpósio Jurídico dos Campos Gerais*, 2018, Ponta Grossa. Ponta Grossa: UEPG, 2018. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/ixsimposiojuridicodos-camposgerais/97122-o-mito-e-o-monstro--uma-analise-do-espetaculo-da-condenacao-na-obra-os-irmaos-karamazov-de-dostoiévski/>. Acesso em: 04 abr. 2020.

ROSSI, João Victor; BECKER, Simone. “Humano que não se pode consertar”: A necropolítica dos corpos femininos. *Revista Nanduty*, Dourados, v. 7, n. 10, p. 159-174, 2019. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/nanduty/article/view/10305/5280>. Acesso em: 28 jun. 2022

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica: 20 Anos de Constitucionalismo Democrático – E Agora?* Porto Alegre-Belo Horizonte, p. 163-206, 2008. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo\\_Ingo\\_DF\\_sociais\\_PETROPOLIS\\_final\\_01\\_09\\_08.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf). Acesso em 12 jul. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 8ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. *Estatística on-line*. Disponível em: <http://estatistica.sigo.ms.gov.br>. Acesso em: 04 jul. 2022.

SIGProj. Sistema de Informação e Gestão de Projetos. *Consultar projetos*. Disponível em: <http://sigproj.ufrj.br/?goTo=search&plataforma=5>. Acesso em: 04 jul. 2022.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVEIRA, Priscila Bier da *et al.* Experiências educativas e formação do sujeito político na universidade. In: LEITE, Denise; FERNANDES, Cleoni Barboza (Orgs.). *Qualidade da educação superior: avaliação e implicações para o futuro da universidade*. Porto Alegre: EDIPUCRS, p. 385-388, 2012. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/innov/docs/qualidade-da-educacao-superior-aval-e-implic-p-o-futuro-da-univ>. Acesso em: 28 jun. 2022.

STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica e Ensino Jurídico em *Terrae Brasilis*. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 46, p. 27-50, dec. 2007. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/13495>. Acesso em: 15 dez. 2022.

TOOBIN, Jeffrey. *American Crime Story: O povo contra O.J. Simpson*. Rio de Janeiro: DarkSide Books, 2016.

UFGD. Universidade Federal da Grande Dourados. Ministério da Educação. *Regimento Geral*. Disponível em: [https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/RELACOES\\_INTERNACIONAIS/regimentogeral-ufgd.pdf](https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/RELACOES_INTERNACIONAIS/regimentogeral-ufgd.pdf). Acesso em: 28 jun. 2022.

UNGER, Roberto Mangabeira. Uma nova faculdade de direito no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, v. 243, p. 113-131, 2006. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/42553/41316>. Acesso em: 13 dez. 2022.

VEIGA, Léia Aparecida; FONSECA, Ricardo Lopes. O júri simulado como proposta didático-pedagógica para a formação inicial do professor de geografia na perspectiva da aprendizagem baseada em problemas (PBL). *Revista GeoUSP – Espaço e Tempo (Online)*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 153-171, 2018. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/125843>. Acesso em: 28 jun. 2022.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Desafios do ensino jurídico num mundo em transição: o projeto da Direito GV. *Revista de Direito Administrativo*, Rio De Janeiro, v. 261, p. 375-407, set./dez. 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8861/7683>. Acesso em: 14 dez. 2022.

Data de Recebimento: 24/07/2022.

Data de Aprovação: 18/11/2022.

## EDUCAÇÃO BÁSICA E DEMOCRACIA: O PROTAGONISMO MUNICIPAL E OS CONTRATOS DE GESTÃO COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

### BASIC EDUCATION AND DEMOCRACY: MUNICIPAL PROTAGONISM AND MANAGEMENT AGREEMENTS WITH SOCIAL ORGANIZATIONS

Giovani da Silva Corralo\*  
Fernando Blum\*\*

#### RESUMO

A presente pesquisa reflete sobre a relação entre a educação básica e a democracia, bem como sobre o protagonismo municipal e os contratos de gestão. Perscruta-se a viabilidade dos contratos de gestão com organizações sociais a fim de efficientizar as políticas educacionais locais. Para tanto, estuda-se a educação enquanto direito fundamental, como também a democracia, fenômenos que se relacionam. Na sequência, analisam-se as competências, a autonomia municipal e o protagonismo municipal para a efetivação da educação básica, o que requer uma compreensão do federalismo de cooperação. Por fim, avaliam-se os contratos de gestão enquanto possibilidade jurídica em nível local em matéria educacional. Utiliza-se o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se pela viabilidade dos contratos de gestão em nível municipal, não de forma universal, mas em determinados educandários, o que pode resultar em maior eficiência nas políticas educacionais.

Palavras-chave: contrato de gestão; democracia; educação básica; município; organização social.

#### ABSTRACT

This research reflects on the relationship between public education and democracy, as well as on municipal protagonism and management agreements with social organizations. The viability of management contracts with social organizations is examined with the aim of making local educational policies more efficient. In order to do so, education is studied as a fundamental right, as well as democracy, phenomena that relate. In the sequence, the competences, the municipal autonomy and the municipal protagonism for the effectiveness of basic education are analyzed, what requires a comprehension of cooperation federalism. Finally, management contracts are evaluated as a legal possibility at the local level in educational matters. The work uses the deductive method and documental and bibliographic research. It is concluded by the feasibility of management contracts at the local level, not universally, but in certain schools, what can result in more efficient educational policies.

\* Advogado. Especialista em Advocacia Municipal pela UFRGS. Mestre e Doutor em Direito pela UFPR. Professor da graduação e do Mestrado da Faculdade de Direito da UPF e professor convidado dos mestrados em Direito da Universidade Agostinho Neto – Angola. <https://orcid.org/0000-0002-9181-6448> . ID Lattes: 1893559315225978. Email: gcorralo@upf.br

\*\* Acadêmico de Direito pela UPF. Integrante do projeto de pesquisa “Relações de poder e o poder municipal no Estado brasileiro.” Pesquisador e bolsista FAPERGS. <https://orcid.org/0000-0002-3432-6979> . ID Lattes: 3235523321522051. Email: 188522@upf.br.

Key-words: basic education; democracy; management contracts; municipalities; social organization.

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como foco a educação de qualidade como direito fundamental imprescindível à democracia e o papel dos Municípios na concretização desse direito. A problemática centra-se na busca de alternativas que eficientizem a educação pública – mais especificamente os contratos de gestão com organizações sociais –, essencial para a melhora dos indicadores educacionais e para a efetivação da própria democracia.

Para tanto, discorre-se sobre a relação direta entre educação e democracia, o que requer perpassar a categoria dos direitos fundamentais, já que a educação é um direito fundamental social. A Constituição consignou o Estado brasileiro como um Estado Democrático de Direito, logo também a democracia se constitui como um direito fundamental, de primeira geração/dimensão, cimentado nos direitos civis e políticos. Educação e democracia imbricam-se e entrelaçam-se recursivamente. A fim de melhor colacionar essa relação, utilizam-se, para o estudo da categoria democracia, as considerações de Robert Dahl. Na sequência, perpassa-se o papel dos Municípios na Federação, especialmente no que tange às políticas educacionais e ao protagonismo municipal na educação infantil e no ensino fundamental. Considera-se o federalismo de cooperação e a atuação concertada de todas as pessoas políticas em matéria educacional. Por fim, o último capítulo do desenvolvimento abarca a importância de se pensar em alternativas que conduzam à eficientização máxima das políticas educacionais, sem que se perca o imprescindível caráter público dessa política. Reflete-se sobre os contratos de gestão como uma possibilidade em nível municipal. Utiliza-se o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica e documental.

A educação pública brasileira alcança consideráveis níveis de universalização. Entretanto, os desafios ainda são prementes, especialmente para manter o jovem vinculado à rede pública para a conclusão da formação básica – é imperativo que os brasileiros concluam o ensino médio para se ter um mínimo de formação na contemporaneidade. O tempo médio de estudo do brasileiro com mais de 25 anos é de 9,3 anos,<sup>1</sup> mas não é somente uma questão de tempo na escola, mas de qualidade desse tempo. O financiamento público, felizmente cada vez maior, atualmente superior a 6,3% do PIB – a alcançar 10% em 2024 conforme a meta do Plano Nacional de Educação – tem de conseguir melhores resultados na formação do jovem. Entretanto, não é o que importantes indicadores, como o PISA - *Programme for International Student Assessment* – e o IDH – índice de desenvolvimento humano –, apontam. A busca de eficiência na educação pública é o grande desafio.

---

<sup>1</sup> AGÊNCIA BRASIL *Analfabetismo caiu, mas Brasil ainda tem 11 milhões sem ler e escrever*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2020-07/taxa-cai-levemente-mas-brasil-ainda-tem-11-milhoes-de-analfabetos>. Acesso em 15 ago. 2022.

As competências municipais são inquestionáveis para a efetivação de uma educação infantil e de um ensino fundamental de qualidade, seja pelo alcance da rede pública municipal, seja pelos aportes de recursos desse nível do poder federativo. Ademais, trata-se de uma formação básica e essencial para que os jovens tenham condições de apreender as possibilidades de um mundo cada vez mais complexo e consigam construir os seus projetos de vida. Encontrar alternativas de efficientização, sem o comprometimento do caráter público dessas políticas, é o grande desafio, razão pela qual pensar sobre o protagonismo das organizações sociais nas políticas educacionais locais é um dever da academia.

### **A educação como direito fundamental imprescindível à democracia**

Numa primeira abordagem de tão relevante temática, a cautela exige do jurista um olhar em que predomine o aspecto dogmático da investigação. Por isso, estas primeiras palavras, sem muita especulação, cuidarão de situar o direito à educação na órbita jurídica, tomando como ponto de partida (inegável) a Constituição de 1988.

No texto constitucional, o direito à educação recebeu, além da previsão genérica dos arts. 6.º e 205, um detalhamento em seu âmbito de proteção (arts. 205 a 214 da Constituição Federal)<sup>2</sup>. Topograficamente, está inserido no Capítulo II do Título II da CF, referente aos direitos sociais. Integra, portanto, o catálogo constitucional dos direitos e garantias fundamentais e, como tal, sujeita-se ao regime jurídico reforçado que o constituinte lhes atribuiu<sup>3</sup>. O mesmo se diga de outros dispositivos constitucionais relativos à matéria, previstos no título “Da Ordem Social” (notadamente os quatro primeiros artigos do Capítulo III do referido título, atinente à educação)<sup>4</sup>; veja-se, pois, que o fato de esses preceitos não integrarem o rol de direitos fundamentais não lhes retira, *prima facie*, a fundamentalidade, em sentido formal e material, própria dos direitos fundamentais. Tal possibilidade – de normas de direitos fundamentais localizadas fora do catálogo do Título II da CF – é uma consequência do conceito materialmente aberto de direitos fundamentais consagrado pelo art. 5.º, § 2.º, da Constituição Cidadã<sup>5</sup>.

Essa forma de dispor geograficamente o direito à educação, inserindo-o na categoria dos direitos sociais, remete, numa perspectiva histórico-evolutiva, ao clássico problema das dimensões de direitos fundamentais. Sob esse prisma, o direito à educação pode (e deve) ser visualizado como pertencente à 2ª dimensão de direitos fundamentais, tradicionalmente denominados sociais, econômicos e culturais. São aqueles direitos que, caracterizados como verdadeiras liberdades positivas, têm “por finalidade a melhoria de

<sup>2</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620506/>. Acesso em 08 ago. 2022. p. 352.

<sup>3</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620490/>. Acesso em 08 ago. 2022. p. 308.

<sup>4</sup> Ibidem, p. 309.

<sup>5</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. ps. 79 e 80.

condições de vida dos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social<sup>6</sup>. Historicamente, ganharam terreno a partir da transmutação, sobretudo no primeiro pós-guerra, do modelo liberal de Estado num modelo progressivamente intervencionista, rebatizado de Estado social<sup>7</sup> (também chamado de Estado de bem-estar social ou *Welfare State*).

Esse modelo, efeito dos movimentos reivindicatórios do início do século XX, motivados, em grande parte, pelo impacto da industrialização e pelos problemas sociais e econômicos que a acompanharam<sup>8</sup>, colocou em evidência a necessidade de o poder público garantir às pessoas, além da vetusta igualdade formal abstrata (perante a lei), uma igualdade material concreta<sup>9</sup>, condição para o efetivo gozo da liberdade<sup>10</sup>. Em suma, o Estado social, realizador da justiça social, ao passo que buscou preservar e ampliar os direitos ditos de 1ª dimensão, reconheceu aos cidadãos toda uma nova camada de direitos, os quais nasceram, na feliz expressão de Paulo Bonavides, “abraçados ao princípio da igualdade<sup>11</sup>”.

Ensina a dogmática constitucional que a nota distintiva desses direitos (sociais) é a sua dimensão positiva<sup>12</sup>, por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações positivas do Estado, ficando este obrigado à realização de atos comissivos (obrigação de fazer). Conceituando-os, Robert Alexy os define como direitos a prestações em sentido estrito: “direitos do indivíduo, em face do Estado, a algo que o indivíduo, se dispusesse de meios financeiros suficientes e se houvesse uma oferta suficiente no mercado, poderia também obter de particulares<sup>13</sup>”. No Brasil, Ingo Wolfgang Sarlet, inspirado na classificação do mestre alemão e buscando operar uma distinção constitucionalmente adequada (à Constituição de 1988), identificou os direitos sociais àquilo que designou direitos a prestações *stricto sensu*, ou seja, direitos a prestações materiais estatais<sup>14</sup>.

Essas prestações, como já referido alhures, são de vital importância para a plena fruição da liberdade e da igualdade em sentido formal, não se podendo concebê-las à míngua de efetivas condições fáticas para o seu exercício. Ora, se o indivíduo conserva intacta a sua liberdade em face de atos intromissivos do Estado, mas nada pode porque nada tem, ou porque fica restrito a viver para sobreviver, então não se fala em liberdade real, mas apenas em aparência de liberdade. Não basta, portanto, garantir a liberdade

<sup>6</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 38. ed. Barueri: Atlas, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771868/>. Acesso em 08 ago. 2022. p. 247.

<sup>7</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 54.

<sup>8</sup> SARLET, Ingo Wolfgang, 2021, p. 47.

<sup>9</sup> CARDOSO, Bruna Lacerda. *A gestão compartilhada na educação pública municipal como um reflexo do pensamento contemporâneo*. 2017. 232f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS. Disponível em: <http://tede.upf.br:8080/jspui/handle/tede/1724>. Acesso em 08 ago. 2022. p. 27

<sup>10</sup> SARLET, Ingo Wolfgang, 2021, p. 47.

<sup>11</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 564.

<sup>12</sup> SARLET, Ingo Wolfgang, 2021., p. 47.

<sup>13</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 499.

<sup>14</sup> SARLET, Ingo Wolfgang, 2021, ps. 173, 174, 205 e 206.

jurídica – permissão para fazer ou deixar de fazer algo -, pois esta de nada vale sem uma correspondente liberdade fática que assegure a possibilidade material de escolher entre as alternativas permitidas<sup>15</sup>. Ilustrativamente: a liberdade jurídica que A tem de realizar ou não a ação X perde o sentido se A, por carência de condições fáticas, não tem a possibilidade de realizar X<sup>16</sup>.

Daí que se considerem os direitos sociais (e, especialmente, o direito à educação) como pressupostos para a autonomização do indivíduo, isto é, para a concretização dos direitos fundamentais de 1ª dimensão, sustentados pelas ideias da liberdade e da igualdade formal. Luís Roberto Barroso, discutindo o liberalismo igualitário (em oposição ao clássico), destacou que essa corrente liberal, à semelhança de sua precursora, valoriza a “autonomia individual, a autodeterminação das pessoas e sua capacidade de fazer escolhas existenciais e morais<sup>17</sup>”. Em contrapartida, enfatiza a ideia de igualdade, de modo que, sem abandonar a livre iniciativa e a economia de mercado, confere ao Estado a função (intervencionista e dirigente) de distribuir os recursos e as oportunidades<sup>18</sup>.

Mas o que significa autonomia? À luz da filosofia moral kantiana, pode-se compreendê-la como “a qualidade da vontade pela qual ela mesma é sua lei<sup>19</sup>”. Trata-se do fundamento da dignidade, valor imanente e absoluto do ser humano, advindo de sua capacidade de reger-se por leis próprias, dadas por sua própria vontade e não pela de outrem (vontade heterônoma)<sup>20</sup>. Disso resulta que o ser humano, enquanto tal, não é instrumentalizável (objetificável), pois existe como um fim em si mesmo, o que dá a ideia de um fim que não é mais meio para outro subsequente<sup>21</sup>. Mas esse valor intrínseco, como já deve estar claro, só pode ser conservado – podendo-se falar, então, em vida digna – a partir do instante em que o indivíduo, autonomamente, pode determinar a si mesmo, dirigir-se em liberdade.

Essas concepções levaram a doutrina contemporânea a desenvolver o conceito de mínimo existencial, ou seja, “aquele conjunto de condições materiais essenciais e elementares cuja presença é pressuposto da dignidade para qualquer pessoa<sup>22</sup>”. Aqui, a relação com os direitos sociais é umbilical, porque as pessoas não são de fato livres e iguais se, a despeito de estarem soltas no mundo, desacorrentadas (a corrente, metaforicamente, representaria o jugo estatal, as regras e princípios limitadores do comportamento humano), estiverem submetidas a privações, sem a satisfação adequada de suas necessidades vitais<sup>23</sup>. Nesse cenário, a figura responsável por distribuir os bens da sociedade e dar a todas as pessoas as condições para que possam desfrutar em

<sup>15</sup> ALEXY, Robert, op. cit., p. 503.

<sup>16</sup> Ibidem, loc. cit.

<sup>17</sup> BARROSO, Luís Roberto, 2018, p. 70.

<sup>18</sup> Ibidem, loc. cit.

<sup>19</sup> KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. São Paulo: Martin Claret, 2018. p. 83.

<sup>20</sup> BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Tradução de Humberto Laport de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 71.

<sup>21</sup> JUNIOR, Tércio Sampaio Ferraz. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 4.

<sup>22</sup> BARROSO, Luís Roberto, 2018, p. 115.

<sup>23</sup> Ibidem, p. 70.

plenitude de sua liberdade (e de todos os direitos e garantias que dela derivam) é, justamente, o Estado. E o faz, particularmente, garantindo o acesso da população a algumas prestações essenciais, como a saúde e a educação, que constituem, em seu conjunto, a ideia do mínimo existencial<sup>24</sup>.

No caso específico do direito à educação, a sua imprescindibilidade para a existência autônoma e, dessarte, digna do indivíduo é conspícua. O próprio constituinte teve a sensibilidade de perceber essa relação e enunciar, no art. 205 da Lei Maior, que a educação será promovida com vistas ao desenvolvimento pleno do indivíduo, ao seu preparo para o exercício da cidadania, e à sua qualificação para o trabalho. A positivação constitucional dessas finalidades evidencia o indissolúvel vínculo que há entre a educação e a constituição de um indivíduo independente (autônomo), capaz de tomar decisões seguramente e sem qualquer intermediação alheia, desenvolvido a ponto de guiar a sua conduta de acordo com as suas próprias convicções e fazer escolhas morais em face de situações concretas.

Nesse ponto, convém sublinhar, inclusive, “o papel desempenhado por uma educação de qualidade na completa eficácia dos direitos políticos dos cidadãos, principalmente no que se refere aos instrumentos de participação direta<sup>25</sup>”. Quer dizer: a escolha eleitoral não pode ser cega; a cegueira intelectual, a ignorância, o embotamento da inteligência, a imaginação nublada, tudo isso que é consequência de uma formação educacional precária acaba por fortalecer os laços de dependência entre as pessoas e prejudicar o aprofundamento da democracia<sup>26</sup>. Revelam-se, pois, os estreitos nexos que unem o direito à educação e a democracia.

Se, por um lado, o direito à educação é um direito fundamental social, por outro, também a democracia pode ser concebida como um direito fundamental de 1ª dimensão, assentado nos direitos civis e políticos. Isso porque a democracia só pode existir, efetivamente, se se preservarem as liberdades individuais e o direito de cada um à participação nos processos políticos; sem essas condições, não há falar em democracia. Mas o inverso também é verdade: só existem direitos fundamentais onde há democracia; de fato, a ditadura e o autoritarismo nunca coincidiram (e nem irão) com o integral reconhecimento de liberdades e garantias aos cidadãos. O que se nota é uma relação de interdependência e reciprocidade entre a democracia e os direitos fundamentais<sup>27</sup>, donde se ergue a noção da democracia como um direito fundamental, sem cuja concretização nem se pode começar a falar em garantia dos demais direitos fundamentais. Nessa linha, redireciona-se a discussão a uma indispensável abordagem do fenômeno democrático, pressuposto e, simultaneamente, consequência de uma educação adequada.

Ao utilizar as reflexões de Robert Dahl, até para delimitar uma perspectiva teórica de incontáveis outras, pode-se conceber a democracia como um regime assentado na igualdade de todos os integrantes de uma sociedade de participar do processo de tomada

---

<sup>24</sup> Ibidem, loc. cit.

<sup>25</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, 2022, p. 352.

<sup>26</sup> Ibidem, loc. cit.

<sup>27</sup> SARLET, Ingo Wolfgang, 2021, p. 62.

de decisões<sup>28</sup>. Enquanto critérios a serem observados numa democracia ideal, encontra-se a igualdade de oportunidades para participar do processo político-decisório, a igualdade do voto, o entendimento esclarecido das questões em pauta, o controle do planejamento decisório e a inclusão dos adultos<sup>29</sup>. Dentre as consequências da democracia está a distância da tirania, a concretização de direitos essenciais, o fortalecimento da liberdade geral, a autodeterminação individual, a autonomia moral, o desenvolvimento humano, a proteção dos interesses pessoais essenciais, a igualdade política, a paz e a prosperidade<sup>30</sup>. Ao analisar as instituições políticas que a democracia requer nos Estados contemporâneos, apresenta a necessidade da escolha dos governantes em eleições livres justas e frequentes; livre expressão; fontes alternativas e independentes de informação; associações independentes e uma cidadania inclusiva<sup>31</sup>. Por fim, ao analisar as condições favoráveis à democracia, elenca a não existência de intervenção estrangeira, o controle dos militares e da polícia pelos eleitos, poucos conflitos culturais, cultura e convicções democráticas e o desenvolvimento econômico numa economia de mercado<sup>32</sup>.

Como usual, os direitos fundamentais se enfeixam e se apoiam mutuamente. A educação é um bem essencial para uma democracia funcional. Quanto aos critérios necessários para uma democracia ideal, acima expostos, o entendimento esclarecido é um exemplo, afinal de contas, seria possível a compreensão dos assuntos pertinentes a uma sociedade cada vez mais complexa sem uma formação educacional minimamente de qualidade? No que tange às instituições necessárias para uma democracia, fontes alternativas e independentes de informação possuirão alcance e poderão cumprir o seu papel numa sociedade formada por considerável parcela de cidadãos analfabetos, semianalfabetos ou com deficiente e limitada formação básica? Enquanto condição favorável à democracia, é possível conviver uma cultura e convicções democráticas em Estados que possuam sistemas educacionais frágeis e insuficientes para o entendimento do mundo atual?

Todas as consequências da democracia, ainda no recorte teórico de Robert Dahl, conjugam-se com as implicações de uma educação de qualidade, como a distância da tirania, a concretização de direitos essenciais, o fortalecimento da liberdade geral, a autodeterminação individual, a autonomia moral, o desenvolvimento humano, a proteção dos interesses pessoais essenciais, a igualdade política, a paz e a prosperidade. Educação e democracia podem ser compreendidas como direitos fundamentais que se interpenetram e complementam, tais quais os lados de uma mesma moeda.

Pode-se perscrutar, isso sim, se restará dignidade humana numa sociedade onde não restem, irmanadas, a democracia e uma boa educação. Não é sem razão que a comparação dos 15 países com as melhores posições no *ranking* de desenvolvimento humano das Nações Unidas – IDH – com os 15 países melhores colocados no INDEX da

<sup>28</sup> DAHL, Robert. Sobre a Democracia. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 49.

<sup>29</sup> Ibidem, p. 49-51.

<sup>30</sup> DAHL, Robert, 2001, p. 58-74.

<sup>31</sup> Ibidem, p. 106-114.

<sup>32</sup> Ibidem, p. 162-174.

democracia da *Economist Intelligence Unit* evidencia uma convergência de 73%, a mostrar como democracia e desenvolvimento humano andam lado a lado<sup>33</sup>. Lembra-se que o índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas – IDH – tem por base a análise da educação, saúde e riqueza produzida num determinado Estado ou localidade.

Importantes reflexões sobre a qualidade da democracia, a superar as concepções eminentemente formais, centram-se na qualidade dos procedimentos (*accountability*), dos resultados (satisfação das expectativas sociais) e do conteúdo (fruição das liberdades civis e políticas), a requerer, de uma maneira geral, a superação de um estado de consideráveis desigualdades<sup>34</sup>. Há a necessidade de patamares mínimos de desenvolvimento e igualdade a abranger os cidadãos, uma vez que a desigualdade política também é o fruto da pobreza, baixo nível educacional e exclusão social<sup>35</sup>.

A educação, enquanto direito fundamental social, entrelaça-se com os direitos fundamentais civis e políticos. Mais do que isso, é pressuposto para a funcionalidade de um regime democrático. Se está a discorrer em educação de qualidade, por óbvio.

### **O Poder Municipal e a educação pública brasileira: competências e deveres constitucionais**

Não é novidade o descaso histórico com a educação pública. Não que não existam melhoras. É evidente que a educação pública brasileira melhorou no decorrer da história, entretanto, menos do que deveria para preparar os jovens para os desafios de uma sociedade complexa.

Diversos indicadores demonstram essa realidade. O último PISA – *Programme for International Student Assessment* –, realizado em 2018, com 600.000 estudantes com 15 anos de idade em 79 países, não é animador. No Brasil foram 10.691 estudantes em 638 escolas, a representar o total de 2.036.861 estudantes brasileiros dessa faixa etária. O teste abrangeu conhecimentos em matemática, leitura e ciências em pontuações até o nível 6. A média da pontuação dos estudantes brasileiros em leitura, matemática e ciências ficou abaixo dos países da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – e somente 2% dos estudantes alcançaram os níveis máximos (5 ou 6) em pelo menos uma das áreas mencionadas, o que na média dos países da OCDE alcançou 16% dos alunos. Para não melhorar, 43% dos estudantes brasileiros pontuaram abaixo de 2 nas três áreas de avaliação, muito superior aos 16% dos alunos na média dos países da OCDE. Somente 50% dos brasileiros alcançaram a proficiência mínima 2 em leitura, em matemática foram 32% e em ciências foram 45%, enquanto que a média da OCDE é de 77%, 76% e 78%, respectivamente. A situação econômico-social é determinante no desempenho, tanto que os alunos em melhores condições superaram aqueles em desvantagem no teste de leitura em 97 pontos, superior à média da OCDE de

<sup>33</sup> CORRALO, Giovanni da Silva. Liberdade, igualdade e a qualidade da democracia: cotejo entre o EIU's INDEX e o IDH. In: *Revista Thesis Juris*. São Paulo, v. 5, n.2, p. 421-438, mai./ago. 2016.

<sup>34</sup> DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy. In: *Journal of Democracy*, v. 15, n.4, 2004, p. 20-31.

<sup>35</sup> RUESCHEMEYER, Dietrich. Addressing Inequality. In: *Journal of Democracy*, v. 15, n. 4, 2004, p. 76-90.

89 pontos. Interessante observar que o grau de satisfação com suas vidas e o sentimento de felicidade dos jovens brasileiros é similar à média dos países da OCDE, 65%/67% e 90%/91%<sup>36</sup>. Em suma, 68% dos estudantes não possuem o conhecimento de nível básico em matemática, 55% em ciências e 50% em leitura, índices que não se alteram desde a edição do PISA de 2009. O Brasil não somente ostenta as últimas colocações dentre os países da América do Sul, como a posição média entre 55<sup>o</sup> e 72<sup>o</sup> nas três categorias no *ranking* geral dos estados<sup>37</sup>.

Se considerarmos o Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica –, coordenado pelo INEP, e que tem por fundamento o índice de aprovação escolar juntamente com os resultados da prova de português e matemática, o avanço do Ideb geral da educação básica brasileira é inequívoco: de 3,8 em 2005 a 5,9 em 2019, com mais de 50% das escolas brasileiras a alcançar as metas propostas. Dez estados da federação desfrutaram de um Ideb acima da média nacional, sob a liderança do Estado de São Paulo<sup>38</sup>.

Por mais que a análise do Ideb possa trazer um pouco de alívio, seja pelo avanço no indicador, seja pelo alcance das metas definidas na maior parte dos educandários, os dados do PISA trazem a dura realidade: ou a mensuração do Ideb não está a seguir critérios equilibrados e equânimes em termos de dificuldade ou a evolução da educação brasileira está a um ritmo inferior do avanço da educação de mais de 60 países do mundo – reitera-se a estagnação no PISA desde 2009 e a má colocação do Brasil, já retratadas.

Tais informações são anteriores à pandemia, que piorou a educação em todos os níveis com a adoção das aulas síncronas e complementos tecnológicos, associados à dificuldade de muitos jovens em acessar os recursos digitais e à dificuldade cultural em assimilar essas novas metodologias. É o que mostra pesquisa do Ministério da Educação em teste aplicado em 2021 a mais de 3 milhões de alunos do ensino médio da rede pública e privada: 27% das questões básicas de matemática foram acertadas e 57% das questões de língua portuguesa. Somente 50% das questões que diferenciavam fato de opinião foram acertadas<sup>39</sup>. A isso se somam mais de 11 milhões de analfabetos entre pessoas com 15 anos ou mais, a perfazer 6,6% da população, e um percentual de 29% de analfabetos funcionais, equivalente a 38 milhões de brasileiros<sup>40</sup>. Também resta consignar o retrocesso da posição do Brasil no IDH – Índice de Desenvolvimento Humano –, elaborado

<sup>36</sup> OECD. Brazil Country Note: Programme for International Student Assessment 2018, 2019. Disponível em: [https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018\\_CN\\_BRA.pdf](https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_BRA.pdf). Acesso em 26 ago. 2022.

<sup>37</sup> MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Pisa 2018 revela baixo desempenho escolar em leitura, matemática e ciências no Brasil*, 2019. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/83191-pisa-2018-revela-baixo-desempenho-escolar-em-leitura-matematica-e-ciencias-no-brasil>. Acesso em 15 ago. 2022.

<sup>38</sup> MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*, 2019. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resultados\\_indice\\_de\\_desenvolvimento\\_educacao\\_basica\\_2019\\_resumo\\_tecnico.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resultados_indice_de_desenvolvimento_educacao_basica_2019_resumo_tecnico.pdf). Acesso em 15 ago. 2022.

<sup>39</sup> AGÊNCIA BRASIL. *Matemática é a disciplina mais difícil para alunos do ensino médio*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/educacao/audio/2022-05/matematica-e-disciplina-mais-dificil-para-alunos-do-ensino-medio>. Acesso em 15 ago. 2022.

<sup>40</sup> AGÊNCIA BRASIL. *Analfabetismo resiste no Brasil e no mundo do séc. XXI*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2019-09/analfabetismo-resiste-no-brasil-e-no-mundo-do-seculo-21>. Acesso em 15 ago. 2022.

pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, que leva em consideração a educação, a saúde e o PIB de cada Estado. O Brasil caiu da 79ª para 84ª posição entre 189 países, o que também não é animador<sup>41</sup>.

É neste contexto que as políticas educacionais devem ser compreendidas, a começar pelo pacto federativo nacional. A educação básica, enquanto direito fundamental (art. 6º da CF), é obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, enquanto direito subjetivo, mesmo fora da idade referida (art. 208, §1º, da CF). A educação, além de ser um direito de todos e um dever do Estado e da família (art. 205 da CF), requer um regime de colaboração para a sua execução por todas as pessoas políticas – União, Estados e Municípios (art. 211 da CF). A distribuição de competências educacionais pela Constituição remete: a) à União a elaboração das diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da CF); b) à União, Estados e Distrito Federal, em termos de competência concorrente, legislar sobre a educação e o ensino (art. 24, IX, da CF); c) a todas as pessoas políticas, como competência comum, possibilitar o acesso à Educação (art. 23, V, da CF); d) aos municípios manter, em cooperação com a União e o Estado, programas de educação infantil e ensino fundamental (art. 30, VI, da CF), sem olvidar que, enquanto a educação infantil é da competências municipal, o ensino fundamental também engloba os Estados-membros para a sua concretização direta, e, o ensino médio, somente os Estados e Distrito Federal (art. 211 da CF).

Em matéria educacional, sobreleva-se o federalismo de cooperação brasileiro, até porque “as relações de colaboração, nas diversas formas de descentralização política e administrativa vêm obtendo grande importância dentro do Estado federal moderno<sup>42</sup>”. Não obstante existam competências mais específicas às pessoas políticas em matéria educacional, há o dever de cooperação e colaboração, tanto tecnicamente, quanto financeiramente. É o caso da educação básica, que inclui a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Privativamente os municípios atuarão na educação infantil e os estados e Distrito Federal no ensino médio, a competir a ambos – pessoa política local e regional – o ensino fundamental.

Em termos de financiamento, todas as pessoas políticas possuem obrigações constitucionais mínimas do montante proveniente de impostos e transferências: Municípios, Estados e o Distrito Federal devem aplicar o patamar mínimo de 25% e a União 18% (art. 212 da CF). A Emenda à Constituição n. 119/21 trouxe a não responsabilização dos gestores pela inobservância desses percentuais nos anos de 2020 e 2021 – anos da pandemia Covid-19 –, entretanto, até o final de 2023 esses valores devem ser restabelecidos.

De 2005 a 2017 os valores gastos em educação, em todos os níveis, saíram, em percentual do PIB – produto interno bruto – de 4,5%, em 2005, para 6,3% em 2017. De 2017 para 2020 houve uma diminuição dos gastos dos Estados com educação, decréscimo

<sup>41</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. IDH. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil>. Acesso em 15 ago. 2022.

<sup>42</sup> MORBIDELLI, Janice Helana Ferreri. *Um novo Pacto Federativo para o Brasil*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999. p. 192.

também observado no total das despesas municipais a partir de 2019. Mesmo assim, em 2020 todos os Municípios brasileiros empenharam o montante de R\$ 155 bilhões na função educação, mais do que o total de R\$ 113 bilhões empenhados pelos Estados e de R\$ 137 bilhões empenhados pelo Ministério da Educação<sup>43</sup>. As alterações da Emenda à Constituição n. 108/20 (art. 212-A) sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB – aumentam gradativamente a participação da União, que era de 10% e que alcançará em 2026 o montante de 23%, numa perspectiva fortemente redistributiva, tendencialmente a melhorar o cenário da alocação de recursos para a educação pública.

A Emenda à Constituição n. 59/09 trouxe a obrigatoriedade da elaboração de planos nacional, estadual e municipal de educação, por dez anos, para a melhora da educação brasileira. O plano nacional foi instituído pela Lei n. 13.005/14, com vigência até 2024. São 20 metas elencadas em prol da universalização e busca da excelência no ensino público brasileiro, a depender da ação conjugada das pessoas políticas, e, com muita ênfase, do poder municipal. É o mostram algumas metas relevantes, como a universalização da educação infantil da pré-escola, a conclusão do ensino fundamental de ao menos 95% dos jovens na respectiva idade, alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental, educação em tempo integral ao mínimo de 25% dos alunos da educação básica, melhoras dos indicadores Ideb, dentre outras<sup>44</sup>.

É nesse diapasão que se sobressai o protagonismo municipal sobre as demais pessoas políticas ao se discorrer sobre as bases da educação brasileira, pelas seguintes razões: a) pela competência do Município para concretizar o acesso universal à educação infantil; b) não obstante a competência do Estado para o ensino fundamental, é inequívoca a primazia municipal para a sua efetivação; c) sem uma educação básica de qualidade – infantil e fundamental – não há como cogitar a efetividade do direito fundamental à educação, nem a melhora de indicadores como o PISA; d) a concretização de 75% das metas do Plano Nacional de Educação dependem da atuação dos Municípios; e) os Municípios são autônomos para decidir os meios a serem utilizados para o cumprimento das suas atribuições educacionais, estruturalmente e funcionalmente; f) os Municípios respondem por 38% do total da despesa pública em educação, tendo por parâmetros os valores empenhados em 2020.

A autonomia municipal possui contornos centrais nesse contexto. Decantadas da repartição de competências operada pela Constituição de 1988, extrai-se um plexo de autonomias: política, auto-organizatória, administrativa, legislativa e financeira<sup>45</sup>. Essas dimensões se apoiam para a concretização, em nível local, do direito fundamental à educação básica. As leis orgânicas, expressão da autonomia auto-organizatória, podem

<sup>43</sup> TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Anuário da Educação Básica*, 2001. Disponível em: [https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario\\_21final.pdf](https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario_21final.pdf). Acesso em 15 ago. 2022.

<sup>44</sup> MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *PNE em movimento*. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/>. Acesso em 15 ago. 2022.

<sup>45</sup> CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2022, p. 197-239.

dispor sobre as questões educacionais atinentes ao interesse local, como a definição de percentual superior a 25% dos impostos e transferências para serem aplicados em educação. Os Municípios também elaboram um sistema normativo próprio, apto a tratar das questões educacionais locais, a denotar o exercício da autonomia legislativa. Administrativamente, incontestemente é a autoconformação administrativa local, seja na dimensão subjetiva e organizacional da rede pública de educação – número de escolas, estruturação da Secretaria de Educação, criação de autarquia municipal, dentre outras –, seja na dimensão objetiva e funcional, enquanto serviço público que se perfaz na realidade das pessoas. Por fim, a aplicação dos recursos públicos pela municipalidade deve estar escorada na legislação orçamentária, elaborada autonomamente pelos entes locais: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.

A concretização do direito fundamental à educação depende dos municípios brasileiros, principais responsáveis pela educação básica, o que não significa desconsiderar a atuação conjugada e articulada com os demais níveis da federação. Ao mesmo tempo em que se requer a melhora dos indicadores da educação pública, é preciso pensar em alternativas para a sua qualificação com a conjugação de outros atores. É o foco, na sequência.

### **A flexibilização das políticas educacionais para melhores resultados: os contratos de gestão**

Há muito que a educação se concentra nas mãos do Estado. Nos Estados Unidos, por exemplo, a devoção à escola pública alcançou até mesmo aqueles primeiros americanos extremamente liberais – os *jefferssonianos* e os *jacksonianos*<sup>46</sup>. No Brasil, o apreço por uma educação pública de qualidade tem crescido desde meados do século XX; e o clímax de toda essa estima, sem dúvida, deu-se em 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã, que, como visto, deferiu à educação o *status* de direito fundamental social e concedeu ao Estado o papel de protagonista na sua efetivação, mormente nos níveis mais básicos, que são os mais importantes.

As críticas ao modelo de educação estatal, no entanto, são as mais diversas. As mais contundentes quiçá sejam aquelas direcionadas à uniformização do ensino e à erradicação da diversidade, exigidas pela própria natureza da escola pública<sup>47</sup>. Não é à toa que Michel Foucault, ao descrever o nascimento da prisão enquanto modalidade de punição, tenha encontrado nos colégios boa parte dos mecanismos de coerção por ela absorvidos<sup>48</sup>. Entretanto, não há alternativa mais viável do que uma educação pública de qualidade para que os objetivos da República Federativa do Brasil sejam alcançados, especialmente a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a eliminação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos, previstos

<sup>46</sup> ROTHBARD, Murray Newton. *O manifesto libertário*. Tradução de Rafael de Sales Azevedo. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2013. p. 143.

<sup>47</sup> Ibidem, p. 151.

<sup>48</sup> FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramallete. 42. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 138-166.

no art. 3.º da CF. Também os fundamentos do Estado brasileiro, especialmente a dignidade da pessoa humana, a cidadania e o pluralismo político (art 1.º, II, III e V, da CF), assentam-se numa boa educação pública.

As críticas, dessarte, não devem disseminar a desconfiança em relação à importância do Estado na esfera educacional. É inegável o protagonismo estatal na educação pública, tanto que os recursos públicos devem ser destinados às escolas públicas, abrindo-se a possibilidade de direcionamento para as escolas confessionais, comunitárias ou filantrópicas, desde que não tenham fins lucrativos, apliquem os seus excedentes em educação e destinem o seu patrimônio, no caso de extinção, a outra entidade similar ou ao poder público (art. 213 da CF). Não obstante se trate de uma alocação de recursos para suprir a falta de vagas e cursos da rede pública que não desonera a obrigação de expansão da rede estatal, a ordem constitucional reconhece a importância da espacialidade pública não estatal, também conhecida como terceiro setor, na implementação das mais diversas políticas públicas. O protagonismo estatal na educação pública subsiste, de modo que, em momento algum, esta pesquisa se deixa seduzir pelas teses baratas, muito presentes em determinados ambientes, que buscam “demonizar” a atuação estatal. Deve-se refutar a construção de uma mentalidade que ignore e não reconheça a importância da dimensão estatal na vida dos cidadãos<sup>49</sup>. A sociedade civil não é um poço de virtudes diante de um Estado corrupto e corrompido, mas uma dimensão com vícios e virtudes que se assemelham à espacialidade estatal.

Daí que o objetivo deste artigo e, principalmente, desta seção não seja suplantado o modelo estatal de educação, mas oferecer alternativas viáveis de interação entre os diversos setores que compõem a realidade social. Entende-se que a solução para os problemas educacionais não reside exclusivamente na dimensão estatal. Os dados sobre as despesas em educação são relevantes: no Brasil, os gastos públicos com educação alcançam 6,3% do PIB, e os gastos privados chegam a 2,1%. Comparados aos gastos em educação de outros países no ano de 2015 (públicos e privados), é possível citar vários que, proporcionalmente ao PIB, despendem menos que Brasil e alcançam melhores resultados – Portugal (4,9% e 1%); Espanha (4,3% e 1,1%); Japão (3,2% e 1,3%); Austrália (5,3% e 1,2%); Chile (4,9% e 1,2%)<sup>50</sup>.

Percebe-se, então, que a injeção massiva de dinheiro público no setor educacional não é a única saída para a educação pública brasileira, não obstante também seja necessária. É preciso focar na qualidade, fazer com que as somas investidas se revertam em resultados melhores; numa palavra, é preciso eficiência. Para isso, não só a máquina pública deve abrir suas portas para algumas práticas correntes no meio privado, como a premiação remuneratória dos trabalhadores e a avaliação permanente e periódica

<sup>49</sup> GABARDO, Emerson. *O Jardim e a Praça para além do Bem e do Mal*. 2009. 409f. Tese de Doutorado - UFPR, Paraná. Disponível em: [https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/19053/TESE\\_Emerson\\_Gabardo\\_Correta.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Tenho%20plena%20convic%C3%A7%C3%A3o%20de%20que,incipientes%20proposi%C3%A7%C3%B5es%20que%20lhe%20apresentei](https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/19053/TESE_Emerson_Gabardo_Correta.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Tenho%20plena%20convic%C3%A7%C3%A3o%20de%20que,incipientes%20proposi%C3%A7%C3%B5es%20que%20lhe%20apresentei). Acesso em 22 ago. 2022.

<sup>50</sup> INSPER. *Estimando os gastos privados com saúde e educação no Brasil*, 2020, p. 24-30. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/07/Policy-Paper-46.pdf>. Acesso em 15 ago. 2022.

do desempenho dos docentes como critério de manutenção e promoção, mas também submeter-se a uma releitura de sua função. Como todo bom protagonista, o Estado, na condução da educação brasileira, deve estar rodeado de bons coadjuvantes, que o auxiliem e, por vezes, substituam-no. Isto é, hão de ser valorizadas aquelas entidades que, sem roubar o protagonismo estatal, podem executar as políticas educacionais e potencializar uma atuação mais eficiente do Estado; essas entidades, reunidas no que se convencionou denominar terceiro setor, fortalecem a compreensão de que o público não se esgota no estatal, mas o excede. Em última instância, o que se propugna é a flexibilização das políticas educacionais pela assimilação de instrumentos de gestão típicos do setor privado e pela aproximação entre o Estado e o terceiro setor.

Conquanto ousada, essa flexibilização não é mais uma novidade na ordem constitucional brasileira. Ao contrário, desde a reforma gerencial dos anos 90, vem amadurecendo enquanto efetiva possibilidade jurídica e, no plano prático, enquanto experiência concreta. A compreensão desse fenômeno flexibilizador reclama uma visão panorâmica dos processos que levaram ao declínio da administração pública burocrática e à ascensão da gerencial. O modelo burocrático de administração, como se sabe, veio em substituição ao patrimonialista, que vigorou desde o início período colonial até os primeiros anos do governo Vargas. O traço marcante do patrimonialismo era a ausência de separação entre o poder do Estado e o das elites locais<sup>51</sup>. O aparelho estatal existia para servir aos interesses privados dos governantes, não havendo, portanto, qualquer distinção entre a *res publica* e a *res principis*<sup>52</sup>. Caracterizava-se, pois, pelo caráter personalista do poder e pela ausência de uma esfera pública contraposta à privada<sup>53</sup>.

Mas a burocracia, no Brasil, só foi verdadeiramente implementada durante o Estado Novo, quando teve início a primeira grande reforma administrativa do país, denominada burocrática<sup>54</sup>. O novo modelo burocrático tomou como postulados essenciais a impessoalidade, a profissionalização, a hierarquia e o formalismo<sup>55</sup>. Tudo, numa burocracia, rege-se pela fixação e ordenação, geralmente mediante regras (leis ou regulamentos), de competências<sup>56</sup>. Assim, os fins são previamente fixados, bem como os meios para atingi-los. De igual maneira, as pessoas incumbidas de empregar estes meios na realização daqueles fins também são designadas de antemão e devem observar, minuciosamente, em suas atividades, as formalidades prescritas pela normatividade burocrática. Esse tecnicismo formalista é o atributo essencial de uma burocracia, o motivo

<sup>51</sup> CARDOSO, Bruna Lacerda, 2017, p. 36.

<sup>52</sup> SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati. *Administração pública por resultados e os contratos de gestão com as organizações sociais: o uso do balanced scorecard como ferramenta de avaliação de desempenho*. 2013. 306 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09122013-112256/publico/DISSERTACAO Beatriz Camasmie Curiati Salione.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09122013-112256/publico/DISSERTACAO%20Beatriz%20Camasmie%20Curiati%20Salione.pdf). Acesso em 15 ago. 2022. p. 19.

<sup>53</sup> CARDOSO, Bruna Lacerda, op. cit., loc. cit.

<sup>54</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 145-186, out./dez. 2008. p. 145.

<sup>55</sup> SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati, op. cit., p. 20.

<sup>56</sup> WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* - v. 1. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. p. 198.

que leva o homem comum a enxergá-la (equivocadamente) como um aparato moroso, emperrado e ineficiente.

Ineficiência pelo gigantismo do aparelho burocrático: eis o motivo da segunda reforma administrativa brasileira, a gerencial, iniciada (mas não concluída) em 1995<sup>57</sup>, influenciada pelo *New Public Management*, movimento da década de 80 que serviu de suporte ao gerencialismo brasileiro. A passagem do Estado liberal para o Estado social, já abordada nesta pesquisa, colocou em evidência a insuficiência do modelo burocrático de administração. A crescente expansão da dimensão prestacional do ente público revelou-se incompatível com a técnica e o formalismo inerentes à burocracia<sup>58</sup>. Embora funcional para o controle da corrupção e de outros problemas do modelo patrimonialista, o sistema burocrático, com sua racionalidade e excesso de regramentos, levou a uma lentidão dos processos e a uma redução da eficiência da máquina pública<sup>59</sup>. Nessa senda, o processo reformador visava a aumentar a eficiência do aparelho estatal e a qualidade dos serviços públicos, bem como diminuir os seus custos<sup>60</sup>. Visava, em suma, a uma administração pública gerencial.

Note-se que a principal diferença entre o modelo gerencial e o seu antecessor reside no deslocamento valorativo dos meios para os fins/resultados; estes, a partir do movimento reformador, tornaram-se tão valiosos que o controle da administração pública, antes unicamente pautado na observância do procedimento, passou também a ser regulado pelos resultados<sup>61</sup>. Daí falar-se em administração pública por resultados, porquanto o seu foco foi direcionado ao atendimento das necessidades dos administrados, destinatários do serviço público<sup>62</sup>. Não que o gerencialismo tenha rompido com o antigo regime burocrático<sup>63</sup>, mesmo porque uma dose adequada de burocracia é sempre imprescindível ao controle administrativo<sup>64</sup>.

O que houve, com efeito, foi uma tentativa de superar os entraves burocráticos pelo crescimento da máquina pública mediante o primado da eficiência. Tanto isso é verdade que a própria ordem constitucional absorveu os valores reformistas. A Emenda à Constituição n. 19/98 expressamente positivou a eficiência como um dos princípios norteadores da administração pública (art. 37, *caput*, da CF).

Como observa José Afonso da Silva, eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico; não há normas eficientes, e sim atividades<sup>65</sup>. Nessa trilha, o princípio da eficiência implica que a função administrativa (do Estado) deve ser exercida com presteza e perfeição, visando à adequada satisfação das necessidades da comunidade e de seus

<sup>57</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, 2008, loc. cit.

<sup>58</sup> CARDOSO, Bruna Lacerda, op. cit., loc. cit.

<sup>59</sup> SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati, 2013, p. 21.

<sup>60</sup> Ibidem, p. 23.

<sup>61</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do serviço público, [S.l.]*, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996. p.12.

<sup>62</sup> SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati, op. cit., p. 24.

<sup>63</sup> Ibidem, p. 21.

<sup>64</sup> CARDOSO, Bruna Lacerda, 2017, p. 38.

<sup>65</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 680

membros<sup>66</sup>. Em síntese, a eficiência pressupõe “as ideias de qualidade (ótimo possível), adequado custo-benefício, rendimento funcional, produtividade aceitável, celeridade, rentabilidade social, razoabilidade e ação idônea (eficaz), além, obviamente, do combate ao desperdício<sup>67</sup>”. Não é um desígnio de fácil obtenção, mormente se o poder público optar por persegui-lo solitariamente. Por isso, um dos principais reflexos da administração pública por resultados foi um empoderamento dos cidadãos, a buscar a efetivação da verdadeira democracia participativa<sup>68</sup>.

Nesse contexto, marcado pela quase sacralização da eficiência, o poder público se aproxima da economia e, principalmente, da sociedade civil (o terceiro setor). Ocorre, assim, a paulatina descentralização da função administrativa e diminui o número de serviços prestados diretamente pelo poder público, que assume um papel preponderantemente gerenciador e regulador; a distribuição do peso da atividade administrativa entre as demais parcelas da sociedade, pouco a pouco, desonera o Estado: a colaboração também pode levar à eficiência. É nessa abertura, pois, que consiste boa parte da flexibilização de que antes se discorreu.

Nesse ponto, merece destaque a profícua interação do Estado com o terceiro setor, composto pelas associações, fundações e demais entidades sem fins lucrativos<sup>69</sup>. A essa categoria de entidades Luiz Carlos Bresser-Pereira<sup>70</sup> atribuiu, engenhosamente, a expressão “público não estatal”, preferindo-a a outras denominações correntes, como “terceiro setor”, “sem fins lucrativos” ou “não governamental”. Segundo o autor, a expressão pode gerar certo contrassenso, mas faz sentido justamente porque aquilo que é estatal não pode deixar de ser público; o que é público, porém, pode não ser estatal, se não faz parte do aparato do Estado e busca o interesse da coletividade<sup>71</sup>.

Hely Lopes Meirelles, adotando terminologia diversa, chama essas entidades de paraestatais, definindo-as como as “pessoas jurídicas de direito privado que, por lei, são autorizadas a prestar serviços ou realizar atividades de interesse coletivo ou público<sup>72</sup>”. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, perfilhando a posição de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>73</sup>, entende que as chamadas entidades paraestatais “abrangem pessoas privadas que colaboram com o Estado desempenhando atividade não lucrativa e às quais o poder

---

<sup>66</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 105.

<sup>67</sup> CORRALO, Giovani da Silva. A&C. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 76, p. 253-269, abr./jun. 2019. p. 265.

<sup>68</sup> CARDOSO, Bruna Lacerda, op. cit., p. 39.

<sup>69</sup> CARDOSO, Bruna Lacerda, 2017, p. 76.

<sup>70</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 15-50. p. 16

<sup>71</sup> Ibidem, p. 16-19.

<sup>72</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, 2016, p. 71.

<sup>73</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 163.

público dispensa especial proteção<sup>74</sup>". São, assim, entidades paralelas ao Estado, que, colaborativamente, exercem funções típicas (mas não exclusivas) suas.

Assim, revigora-se a espacialidade pública não estatal, constituída de entidades que possuem personalidade jurídica de direito privado e que buscam a efetivação de políticas que podem ser consideradas públicas, pois inerentes à concretização dos direitos fundamentais. São associações civis e fundações denominadas, genericamente, de organizações da sociedade civil (OSC), sob o marco geral da Lei n. 13.019/14. Toda entidade do terceiro setor imbuída de fins públicos é uma OSC. A reforma gerencial criou duas formas de qualificação dessas entidades, que nada mais são do que uma "chancela", um "aval" que o Estado lhes confere: a qualificação como organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), nos termos da Lei n. 9.790/99; e a qualificação como organização social (OS), a observar a Lei n. 9.637/98.

No caso específico das organizações sociais, que é espécie do gênero organização da sociedade civil, há algumas interessantes particularidades que as tornam ideais para compartilhar com o poder público a gestão educacional. Disciplinadas, como já dito, pela Lei n. 9.637/98, as organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado às quais o poder público delega, mediante contrato de gestão, a execução de serviços públicos de natureza social, como é o ensino, a pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico<sup>75</sup>. Verifica-se, dessarte, que tais organizações, embora com personalidade jurídica de direito privado, buscam fins públicos, com a possibilidade de utilização do patrimônio público e de servidores públicos para o desempenho de suas atividades, sendo frequentemente mantidas com recursos também públicos.

Essas entidades surgem como associações civis ou fundações que, preenchendo os requisitos previstos no art. 2.º da Lei n. 9.637/98, recebem do Estado essa qualificação<sup>76</sup>: "trata-se de título jurídico outorgado e cancelado pelo poder público<sup>77</sup>". Tal qualificação permite diferenciar as organizações sociais de organizações da sociedade civil destituídas dessa outorga, submetendo-as a um regime jurídico específico<sup>78</sup>. Para obtê-la, saliente-se, a entidade deve cumprir as exigências legais referentes à sua natureza, à sua finalidade e às atividades que presta, entre outras. Uma dessas exigências diz respeito à composição do seu órgão colegiado de deliberação superior, que deve abranger a participação de representantes do poder público e de membros da comunidade, como forma de recrudescer o controle orgânico do Estado e da própria sociedade sobre ela. Mais de 50% do conselho de administração deve ser de representantes do Estado e da sociedade civil. Logo, organicamente as organizações sociais estão sob o controle público.

Além desse controle orgânico, há o controle estabelecido no próprio ato de contratação com a Administração, através do contrato de gestão, que é o instrumento

<sup>74</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>. Acesso em 16 ago. 2022. p. 667.

<sup>75</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, 2022, p. 679.

<sup>76</sup> Ibidem, loc. cit.

<sup>77</sup> Ibidem, loc. cit.

<sup>78</sup> MODESTO, Paulo. Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 214, p. 55-68, out./dez. 1998. p. 57.

jurídico por intermédio do qual se forma o vínculo entre a organização social e a Administração Pública<sup>79</sup>. No âmbito infraconstitucional, a disciplina jurídica dos contratos de gestão, assim como a das organizações sociais, está na Lei n. 9.637/98. De ver-se que a referida norma é aplicável apenas à administração pública federal, o que não impediu a proliferação dos contratos de gestão e das organizações sociais em nível estadual e municipal, mediante a elaboração de leis simétricas em relação à legislação federal<sup>80</sup>.

Passando a um exame dos dispositivos fulcrais da citada lei, é no seu art. 5.º que se encontra um conceito legal do contrato de gestão: é o instrumento firmado entre o poder público e a entidade qualificada como organização social, para a formação de uma parceria destinada ao fomento e à execução de atividades nas áreas elencadas em seu art. 1.º. A leitura do dispositivo permite inferir que há uma relação estreita entre os contratos de gestão e as organizações sociais, já que, dentre as entidades do terceiro setor, apenas elas é que estão habilitadas a celebrar esse tipo de ajuste com o poder público.

Nos termos da lei, o contrato de gestão, assim como toda e qualquer atividade administrativa, observará os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade<sup>81</sup> (art. 7.º da Lei n. 9.637/98) e conterà as responsabilidades e obrigações do poder público e da organização social (art. 6.º do mesmo diploma). Ademais, dispõe o inciso I do art. 7.º da aludida norma que o contrato de gestão deverá especificar o programa de trabalho proposto pela organização social, estipular as metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, assim como prever critérios objetivos de avaliação de desempenho, mediante indicadores de qualidade e produtividade. Quanto às despesas com remuneração e vantagens percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, o inciso II do referido artigo impõe a previsão expressa no contrato acerca de seus limites e critérios.

Como se vê, os contratos de gestão estabelecem metas a serem alcançadas pela entidade privada em troca de recursos concedidos pelo poder público<sup>82</sup>. Logo, tem por foco a maior autonomia gerencial, financeira e orçamentária das entidades contratadas, sujeitando-as, em contrapartida, à consecução de certos objetivos previamente definidos e a um controle de resultados para a verificação do cumprimento das metas estabelecidas<sup>83</sup>. Daí a lei exigir a previsão de critérios objetivos para a mensuração dos resultados, ou seja, para averiguar se os resultados conquistados correspondem às metas propostas<sup>84</sup>. A partir dessas características, é possível dizer que o núcleo essencial de um contrato de gestão, como bem notou Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>85</sup>, é composto por três elementos: (1) a forma como a autonomia será exercida; (2) as metas a serem cumpridas; e (3) os critérios utilizados para o controle de resultados.

<sup>79</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., p. 680.

<sup>80</sup> CARDOSO, Bruna Lacerda, 2017, p. 78.

<sup>81</sup> CARDOSO, Bruna Lacerda, 2017, p. 82.

<sup>82</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 2022, p. 680.

<sup>83</sup> Ibidem, loc. cit.

<sup>84</sup> SALIONI, Beatriz Camasmie Curiati, 2013, p. 131.

<sup>85</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., p. 381.

Mas a complexidade desses contratos vai muito além dessa simples nuclearidade. Como o seu objeto é a delegação da gestão de um serviço público, deve fixar, também, as diversas maneiras pelas quais a Administração fomentará a entidade paraestatal, quer pela transferência de recursos orçamentários, quer pela concessão de bens públicos (independentemente de licitação), quer pela destinação de servidores do Estado. Desse modo, a organização social fica incumbida da gestão não apenas do serviço público em si, como também dos recursos humanos e patrimoniais públicos que recebe, o que torna inevitável uma ampla fiscalização da execução desses contratos.

Nesse plano, reza o art. 8.º da Lei n. 9.637/98 que os contratos de gestão celebrados com organização social serão fiscalizados pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada. Conforme preceitua o § 1.º do referido artigo, a essa autoridade supervisora a organização social encaminhará, em tempo oportuno, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, o qual deverá conter comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas do correspondente exercício financeiro, o que levará ao julgamento das contas, com a possibilidade da apuração de responsabilidade. Em havendo irregularidade ou ilegalidade na utilização dos recursos ou bens públicos, a autoridade responsável também cientificará o órgão de contas, podendo, ainda, representar ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade para que também tomem as providências cabíveis. Veja-se que esses dispositivos, conforme já explicado, foram pensados e criados para disciplinar os contratos de gestão no nível federal. Para adequá-los a situação dos Estados e Municípios, há que, analogicamente, mentalizar os órgãos e entidades equivalentes aos utilizados pela lei nos planos estadual e municipal.

Com essas considerações atinentes às organizações sociais, aos contratos de gestão, ao seu regramento legislativo (Lei n. 9.637/98) e às suas raízes no reformismo gerencial dos anos 90, fica evidente o sentido dessas considerações. Flexibilizar significa, antes de qualquer outra coisa, afrouxar, tirar a rigidez e o excessivo rigor que, por vezes, comprometem a atuação estatal. Significa, pois, abertura. Abertura aos cidadãos e à sociedade civil; abertura ao setor privado e aos seus dispositivos e instrumentos de efficientização; abertura às suas inovações e tecnologias. Mas uma abertura contida, controlada, cuja conveniência é, a todo instante, medida e escrutinada, avaliada e ponderada por meio de critérios objetivos de apreciação dos resultados em face de certos fins.

Tudo isso para dizer o seguinte: a gestão educacional compartilhada entre o Estado, sobretudo no âmbito municipal, e as organizações sociais, através dos contratos de gestão, constitui um mecanismo de considerável utilidade, uma vez que pode conduzir a uma realização mais eficiente dos serviços e tarefas relacionados à educação. Além disso, pode conduzir a uma educação mais democrática (no sentido participativo do termo), abrindo o sistema educacional a diferentes ideias e concepções germinadas no seio da sociedade civil, as quais podem melhorar as perspectivas da educação brasileira,

trazendo mais pluralismo e diversidade para dentro das instituições de ensino e livrando-as dos adjetivos que lhes acoimam os críticos.

Por fim, a referência que se faz ao âmbito municipal se baseia no fato de que o ente local é o que mais se aproxima dos indivíduos, é a pessoa jurídica de direito público mais acessível ao cidadão comum e é o ente responsável pela grande rede de educação infantil e ensino fundamental. Assim, os Municípios, com o devido cuidado na qualificação das entidades como organizações sociais e com a efetiva fiscalização dos contratos de gestão, podem agregar mais uma ferramenta aos instrumentos utilizados pela Administração no controle de execução das políticas públicas e tornar palpável uma educação pública de qualidade.

### Considerações finais

A educação é um direito fundamental social, prestacional, que requer a atuação do Estado para a sua efetivação. A democracia brasileira, também elevada à condição de um direito fundamental e cimentada nos direitos civis e políticos, efetiva-se em processos políticos participativos, tanto em eleições livres e abertas ao cidadão em geral, quanto em instituições que assegurem o exercício dos direitos fulcrais a essa participação. É a denominada democracia liberal, fortemente delineada no Estado Democrático de Direito da Constituição de 1988, que também avança no caminho de uma democracia participativa, a requerer a constante e efetiva participação social em todos os poderes estatais.

Ao mesmo tempo que a democracia deve ser refletida em termos procedimentais, também é preciso pensar em termos qualitativos e de intensidade. Significa considerar um estado mínimo de igualdade entre as pessoas em sociedade e de condições elementares para que os cidadãos possam interagir, compreender a sociedade em que vivem e qualificar o processo político e eleitoral através de escolhas refletidas e conscientes. Nesse contexto, o cenário não é positivo para o Brasil, especialmente pelas gritantes disparidades sociais, que faz da sociedade brasileira uma das mais desiguais do planeta. Nesse diapasão encontra-se um sistema educacional que pouco faz para reduzir essa desigualdade, o que se reflete nas péssimas colocações do Brasil em indicadores como o PISA e o IDH. As deficiências da educação pública brasileira são incontestes.

A educação, assim, é fulcral para a qualificação e a intensificação da democracia brasileira, notadamente a educação básica – educação infantil, ensino fundamental e médio –, que propicia os elementos essenciais na formação humana para a compreensão do mundo. Repensar alternativa para a efetivação de uma educação de qualidade é o que se requer.

Não obstante a educação seja uma competência compartilhada por todas as pessoas políticas na Federação brasileira, a refletir o federalismo cooperativo nacional, é saliente o protagonismo municipal, especialmente para a educação infantil – competência unicamente municipal – e o ensino fundamental – competência compartilhada com o Estado. Essas duas dimensões da educação perfazem mais de 80% do tempo total da

educação básica obrigatória, o que por si demonstra a sua essencialidade, pois é o momento em que o jovem é estimulado a apreender o mundo em sua complexidade e a se portar de forma crítica e questionadora. É quando desenvolve habilidades e competências básicas para o seu pleno desenvolvimento enquanto ser humano. Ademais, o município é a instância do poder federal que mais investe recursos em educação – mais de 38% da despesa nacional na área, além de estar diretamente envolvido com a concretização de 75% das metas previstas no Plano Nacional de Educação.

Como integrante do pacto federativo, o município goza de elevada autonomia para se organizar administrativamente e para construir as políticas educacionais da sua competência. O protagonismo estatal em matéria educacional é inquestionável, oriundo da ordem constitucional. Entretanto, é possível pensar em alternativas públicas, não estatais, a fim de buscar uma maior efficientização das políticas educacionais, sem despublicizá-las.

A pactuação com entidades da sociedade civil qualificadas como organizações sociais é uma alternativa para a qualificação da educação pública. Não enquanto política a ser generalizada, mas para atender determinadas localidades com demandas específicas. É preciso que o município elabore lei específica a tratar da qualificação local de entidade como organização social, nos moldes da Lei 9.637/98, o que possibilitará a qualificação e formalização dos respectivos contratos de gestão. Também é preciso estimular que a *expertise* de atores educacionais privados bem sucedidos – congregações Marista, Franciscana, dentre outras –, resultem em entidades que possam auxiliar nessa qualificação da educação pública. Por conseguinte, poderá a municipalidade repassar a gestão de determinado educandário municipal, a incluir bens públicos e servidores públicos, com o repasse de recursos, para a concretização das metas especificamente delineadas no contrato de gestão. O controle sobre a política educacional resta nas mãos do poder público e em momento algum é comprometido.

Por mais que grandes polêmicas tenham ocorrido com o processo de efetivação dos contratos de gestão na educação profissionalizante no Estado de Goiás, ainda não se tem *cases* suficientes para estudos mais densos sobre essa prática. É um campo de possibilidades que se vislumbra diante dos inexitosos resultados do modelo tradicional de educação pública, que também deve ser aprimorado.

Não se trata de privatizar a educação, mas de se trabalhar numa concepção mais ampla de espacialidade pública, que não se esgota e não se encerra na estatalidade, mas que transborda para a sociedade civil e respectivas organizações. É considerar relevante o protagonismo que, mais especificamente, as organizações sociais podem ter no contexto educacional, em determinados educandários, a ser definido estrategicamente pelo poder municipal.

Repensar alternativas para a qualificação da educação pública é um dever do gestor público que reflete diretamente na democracia brasileira, a resultar em mais igualdade e oportunidades para a juventude brasileira. É o que busca com esta pesquisa.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. *Analfabetismo caiu, mas Brasil ainda tem 11 milhões sem ler e escrever*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2020-07/taxa-cai-levemente-mas-brasil-ainda-tem-11-milhoes-de-analfabetos>. Acesso em 15 ago. 2022.

AGÊNCIA BRASIL. *Analfabetismo resiste no Brasil e no mundo do séc. XXI*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2019-09/analfabetismo-resiste-no-brasil-e-no-mundo-do-seculo-21>. Acesso em 15 ago. 2022.

AGÊNCIA BRASIL. *Matemática é a disciplina mais difícil para alunos do ensino médio*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/educacao/audio/2022-05/matematica-e-disciplina-mais-dificil-para-alunos-do-ensino-medio>. Acesso em 15 ago. 2022.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Tradução de Humberto Laport de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 08 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm). Acesso em 16 ago. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 15-50.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995*. *Revista brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 145-186, out./dez. 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. *Revista do serviço público*, [S.l.], v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

CARDOSO, Bruna Lacerda. *A gestão compartilhada na educação pública municipal como um reflexo do pensamento contemporâneo*. 2017. 232 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS. Disponível em: <http://tede.upf.br:8080/jspui/handle/tede/1724>. Acesso em 08 ago. 2022.

CORRALO, Giovani da Silva. *Liberdade, igualdade e a qualidade da democracia: cotejo entre o EIU's INDEX e o IDH*. In: *Revista Thesis Juris*. São Paulo, v. 5, n.2, p. 421-438, mai./ago. 2016.

CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2022, p. 197-239.

CORRALO, Giovani da Silva. A&C. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 76, p. 253-269, abr./jun. 2019.

DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy. In: *Journal of Democracy*, v. 15, n.4, 2004, p. 20-31.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>. Acesso em 16 ago. 2022.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramallete. 42. Ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

GABARDO, Emerson. O Jardim e a Praça para além do Bem e do Mal. 2009. 409f. Tese de Doutorado - UFPR, Paraná. Disponível em: [https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/19053/TESE\\_Emerson\\_Gabardo\\_Correta.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Tenho%20plena%20convic%C3%A7%C3%A3o%20de%20que,incipientes%20proposi%C3%A7%C3%B5es%20que%20lhe%20apresentei..](https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/19053/TESE_Emerson_Gabardo_Correta.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Tenho%20plena%20convic%C3%A7%C3%A3o%20de%20que,incipientes%20proposi%C3%A7%C3%B5es%20que%20lhe%20apresentei..) Acesso em 22 ago. 2022.

INSPER. *Estimando os gastos privados com saúde e educação no Brasil*, 2020, p. 24-30. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/07/Policy-Paper-46.pdf>. Acesso em 15 ago. 2022.

JUNIOR, Tércio Sampaio Ferraz. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. São Paulo: Martin Claret, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 17. Ed. São Paulo: Saraiva, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620506/>. Acesso em 08 ago. 2022.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Pisa 2018 revela baixo desempenho escolar em leitura, matemática e ciências no Brasil*, 2019. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/83191-pisa-2018-revela-baixo-desempenho-escolar-em-leitura-matematica-e-ciencias-no-brasil>. Acesso em 15 ago. 2022.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*, 2019. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resultados\\_indice\\_desenvolvimento\\_educacao\\_basica\\_2019\\_resumo\\_tecnico.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resultados_indice_desenvolvimento_educacao_basica_2019_resumo_tecnico.pdf). Acesso em 15 ago. 2022.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *PNE em movimento*. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/>. Acesso em 15 ago. 2022.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 38. ed. Barueri: Atlas, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771868/>. Acesso em 08 ago. 2022.

MORBIDELLI, Janice Helana Ferreri. *Um novo Pacto Federativo para o Brasil*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.

OECD. Brazil Country Note: Programme for International Student Assessment 2018, 2019. Disponível em: [https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018\\_CN\\_BRA.pdf](https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_BRA.pdf). Acesso em 26 ago. 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. IDH. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil>. Acesso em 15 ago. 2022.

ROTHBARD, Murray Newton. *O manifesto libertário*. Tradução de Rafael de Sales Azevedo. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2013.

RUESCHEMEYER, Dietrich. Addressing Inequality. In: *Journal of Democracy*, v. 15, n. 4, 2004, p. 76-90.

SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati. *Administração pública por resultados e os contratos de gestão com as organizações sociais: o uso do balanced scorecard como ferramenta de avaliação de desempenho*. 2013. 306 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09122013-112256/publico/DISSERTACAO Beatriz Camasmie Curiati Salione.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09122013-112256/publico/DISSERTACAO%20Beatriz%20Camasmie%20Curiati%20Salione.pdf). Acesso em 15 ago. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620490/>. Acesso em 08 ago. 2022.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2014.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Anuário da Educação Básica, 2001. Disponível em: [https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario\\_21final.pdf](https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario_21final.pdf). Acesso em 15 ago. 2022.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva - v. 1*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

Data de Recebimento: 30/08/2022.

Data de Aprovação: 20/03/2023.

## EDUCAÇÃO BÁSICA PARA A CIDADANIA GLOBAL: APROXIMAÇÕES ENTRE AS PROPOSTAS DA UNESCO E A PRODUÇÃO LEGISLATIVA ESTADUAL DE SÃO PAULO DURANTE AS “OCUPAÇÕES SECUNDARISTAS”

### BASIC EDUCATION FOR GLOBAL CITIZENSHIP: SIMILARITIES BETWEEN UNESCO'S PROPOSALS AND BILLS PRESENTED IN SÃO PAULO STATE DURING THE “SCHOOL OCCUPATIONS”.

Guilherme Perez Cabral<sup>1\*</sup>  
Amanda Sambrano Amaral<sup>2\*\*</sup>

#### RESUMO

O artigo apresenta resultados de investigação realizada com o objetivo de aferir repercussões e similaridades entre o conteúdo propugnado pela UNESCO, à educação para a cidadania global (ECG), e projetos de lei sobre a educação básica, apresentados na Assembleia Legislativa de São Paulo – ALESP (2<sup>a</sup> semestre de 2015 e 2016). O recorte temporal remete a contexto em que a UNESCO direciona seu debate à ECG. No Brasil, na práxis da relação entre educação e democracia, vivemos a mobilização estudantil secundarista com a ocupação de escolas, começando pelo Estado de São Paulo. À pesquisa documental sobre a atuação do Poder Legislativo, soma-se a análise de conteúdo e a revisão bibliográfica. Como resultados e conclusão, a verificação de debate esvaziado e no âmbito da ALESP, em torno da educação e democracia, considerando a agenda internacional de direitos humanos e da movimentação protagonizada pelos estudantes

Palavras-chave: Educação; Cidadania global; UNESCO; Projetos de lei; Assembleia Legislativa São Paulo.

#### ABSTRACT

The article presents the results of an investigation that aimed to assess the repercussions and similarities between the education for global citizenship (GCS) content, proposed by UNESCO, and bills on basic education in its orientation towards democracy, presented in the Legislative Assembly of São Paulo State (2nd semester of 2015 and 2016). The researched period refers to the context in which UNESCO directs its debate toward the ECG, guided by the expanded concept of citizenship, beyond the national borders. In Brazil, in the

<sup>1\*</sup> Professor Titular (Categoria A1) da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas). Membro do corpo docente permanente do Programa de Pós-graduação stricto sensu em Direito (PPGD), vinculado à Linha de Pesquisa "Cooperação Internacional e Direitos Humanos". Líder do grupo de pesquisa "Direito num mundo globalizado" (CNPq/PUC Campinas). Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (2014), mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (2008) e graduado em Direito pela PUC-Campinas (2003). Ministra as disciplinas "Metodologia Jurídica", "Direito Internacional Público" e "Direito do Comércio Internacional", na Graduação; e, no Mestrado, "Direito Internacional da Educação" e "Seminários Avançados de Pesquisa". Tem experiência acadêmica nas áreas de Hermenêutica Jurídica, Filosofia e Teoria Geral do Direito, Direito Internacional e Direitos Humanos, atuando principalmente com os temas Direito à Educação e Democracia. Lattes:<http://lattes.cnpq.br/9267585007227859>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4480-3641>. E-mail: [gpcabral@gmail.com](mailto:gpcabral@gmail.com).

<sup>2\*\*</sup> Graduanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC - Campinas) e em Ciências Sociais com bacharelado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Orientanda de iniciação científica em Direitos Humanos e Cooperação Internacional. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4075059870831292>. ORCID:<https://orcid.org/0000-0002-4798-2043>. E-mail: [amandasambrano12@outlook.com](mailto:amandasambrano12@outlook.com).

---

relationship between education and democracy, we lived the mobilization of high school students. They have occupied public schools throughout the country, beginning in São Paulo State. The work is carried out through documentary research, content analysis, and critical bibliographic review on the matter. As a result, it was verified an empty debate within the Legislative Power, on education and democracy, considering the international human rights agenda and the students' movement.

Keywords: Education for global citizenship; UNESCO; Bills; Legislative Assembly of São Paulo State, school occupations.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo dedica-se ao registro de resultados de investigação que teve como objetivo geral aferir a incorporação, em projetos de lei sobre educação básica, apresentados na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), dos conteúdos hermenêuticos propugnados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) à educação para a cidadania global (ECG).

Isso, em momento de agitação e mobilização social, no Estado de São Paulo, em torno das temáticas da educação e da democracia, protagonizada por estudantes do Ensino Médio, com a ocupação de escolas da rede pública (2º semestre de 2015 e 2016). Compuseram movimento que, na multiplicidade de pautas, trouxe como eixo comum o questionamento quanto ao déficit democrático e à (não) participação social nas políticas públicas educacionais.

Na esfera internacional, a UNESCO, entidade especializada vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU) e dedicada à cooperação internacional em matéria de educação, centrava sua análise na ideia de ECG, orientada por conceito ampliado de cidadania, para além das fronteiras nacionais. Produziu, nessa matéria, dois principais documentos: “Preparando alunos para os desafios do século XXI” (2014) e “Tópicos e objetivos de aprendizagem” (2015).

Dessa forma, inserida no campo da ciência do Direito, adotou-se perspectiva hermenêutica que, reconhecendo a plurivocidade dos textos jurídicos e a indeterminação do ato de sua aplicação<sup>3</sup>, partiu da interpretação da UNESCO acerca do Direito internacional dos direitos humanos (DIDH), especificamente em matéria de educação em seu escopo democrático. Analisou, então, no contexto interno de interpretação-aplicação – e, também, de criação – do Direito<sup>4</sup>, suas eventuais repercussões ou, apenas, similaridades e aproximações com projetos de lei da ALESP.

---

<sup>3</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fonte, 2012.

<sup>4</sup> KELSEN, Op. cit., 2012.

Debruçou-se, enfim, sobre duas fontes de comunicação, delimitadas a partir de pesquisa documental<sup>5</sup>, complementada por revisão bibliográfica<sup>6</sup>. De um lado, a concepção da UNESCO sobre a ECG; de outro, os projetos de lei apresentados no Poder Legislativo paulista, no recorte temporal definido, sobre educação básica. Adotando, a partir daí, a análise de conteúdo, conforme apresentado por L. Bardin<sup>7</sup>, aferiu se e em que medida a ALESP, emissora de mensagem jurídico-política (projetos de lei) retoma ou, pelo menos, aproxima-se da mensagem de DIDH, proveniente da UNESCO.

O artigo é desenvolvido em quatro partes, as quais, cumprindo objetivos específicos da pesquisa, permitem a consecução do objetivo geral supramencionado. Delimita, primeiro, a moldura jurídica-internacional em que se desenvolve o debate sobre a ECG, sistematizando o conteúdo que lhe é atribuído pela UNESCO (1). Apresenta, na sequência, o cenário nacional – e estadual –, em que tal construção teórica-normativa haveria de se aplicar, com destaque, na interação entre educação e democracia, ao movimento das “ocupações secundaristas” (2). Depois, dedica-se ao método de pesquisa, trazendo os procedimentos adotados na pesquisa documental e na análise de conteúdo (3). Até esse ponto, é de se ressaltar o trabalho conjunto de investigação com os demais envolvidos no Plano institucional de pesquisa. Traz, então, os resultados e discussões, com destaque à ausência de referências à ECG nos projetos de lei; às poucas referências à promoção da democracia e cidadania; à repercussão mínima da mobilização estudantil nos debates legislativos; à afronta à agenda internacional em projetos, refletindo “onda conservadora” vivida no país; e a prevalência de proposições de disciplinas, em comparação a propostas orientadas organização e gestão da escola (4). Em conclusão, a verificação de debate esvaziado no âmbito do legislativo estadual, em torno da educação e democracia, considerando a agenda internacional de direitos humanos e da movimentação protagonizada pelos estudantes.

A investigação integrou Plano de Pesquisa, realizado na PUC-Campinas, intitulado “Cooperação Internacional, Educação e Democracia: Governança global da educação primária para a consolidação da democracia no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)”. E fora conduzida no âmbito de projeto de Iniciação Científica (IC), financiado pelo Fundo de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP (2020-2021). Isso, de forma articulada com outros dois projetos IC: “Educação básica para a cidadania global (ECG): repercussões da perspectiva educacional da UNESCO na produção legislativa federal brasileira durante as ocupações secundaristas (2015-2016)”, concluído em 2020, com financiamento FAPESP; e “Educação básica para a democracia: repercussões da perspectiva educacional da UNESCO na produção legislativa

---

<sup>5</sup> KRIPKA, Rosana; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa de L. Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e Características na Pesquisa Qualitativa. Atas do 4º Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa e do 6º Simpósio Internacional de Educação e Comunicação. *Investigação Qualitativa na Educação*. Vol. 02, 2015.

<sup>6</sup> GARCIA, Elias. Pesquisa bibliográfica versus revisão bibliográfica. Uma discussão necessária. *Línguas & Letras*, v. 17, n. 35, 2016.

<sup>7</sup> BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Trad. Luis A. Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

municipal de Campinas/SP (2014-2018)”, pesquisa concluída em 2020, com financiamento CNPq.

### **A moldura normativa da educação para a cidadania global**

O direito à educação e sua orientação à promoção da democracia estão afirmados no DIDH, em documentos que, seguindo o Artigo 26, Declaração Universal dos Direitos Humanos, retomam-na em muitos pontos, complementando-a noutros. Destaque ao Artigo 13 do Pacto sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>8</sup>.

Asseguram a toda pessoa o direito à educação, orientada ao pleno desenvolvimento da personalidade; ao fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais; à capacitação para a participação numa sociedade livre, com o favorecimento da compreensão, da tolerância e da amizade; e à promoção da paz.

Distinguem, no âmbito da educação básica, os níveis primário (fundamental) e secundário (médio), conferindo, ao primário, as características da obrigatoriedade e gratuidade. Assim ao alcance de todos, cumpre-lhe atender às necessidades básicas de aprendizagem que, conforme a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990), compreendem os instrumentos essenciais para a aprendizagem (leitura, escrita etc.) além de conhecimentos, habilidades, valores e atitudes para, dentre outros fins, participar plenamente da vida social. Completando a educação básica, o ensino secundário. Deve ser generalizado, pelos meios apropriados, notadamente a implementação progressiva da gratuidade.

É, pois, na educação básica, que há de se garantir o adequado cumprimento dos objetivos educacionais, dentre os quais, destacamos, a capacitação do cidadão para a participação efetiva na sociedade democrática.

A referência à “democracia”, se não aparece expressamente, dentre os fins da educação, nos tratados que compõem o sistema global de direitos humanos<sup>9</sup>, é, de todo modo, escopo que pode ser deles deduzido. Nesse sentido, a Observação Geral nº 13 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao interpretar o Artigo 13 do Pacto Internacional, nele considerada elementos “implícitos”<sup>10</sup>. Entre eles, a Declaração e Programa de Ação de Viena, adotada pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (1993), prevendo que a educação em matéria de Direitos Humanos deve incluir a democracia.

---

<sup>8</sup> CABRAL, Guilherme Perez. Direito à educação do imigrante: considerações a partir da Lei de Migração no contexto de globalização do capitalismo. In: André de Carvalho Ramos; Luís Renato Vedovato; Rosana Baeninger. (Org.). *Nova Lei de Migração: os três primeiros anos*. Campinas: UNICAMP/FADISP, 2020.

<sup>9</sup> CABRAL, Guilherme Perez; ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. Conteúdo normativo da educação para a democracia na perspectiva da UNESCO: um discurso apologético do discurso. *Caderno de Relações Internacionais*, Recife/PE, v. 09, no. 17, 2018.

<sup>10</sup> COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS – CDESC. *General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13 of the Covenant)*, 1999.

Tal referência é ainda retomada no Programa Mundial para Educação em Direitos Humanos (Resolução ONU nº 59/113-A, 2004). Identifica que a educação contribui para “fomentar a participação e os processos democráticos”, incluindo, no Plano de Ação (2005-2007), entre os objetivos educacionais, a participação numa sociedade democrática<sup>11</sup>.

Eis a perspectiva hermenêutica também adotada pela UNESCO. Em seu debate atual acerca da educação para a democracia, conforme os documentos acima, revisita reflexões anteriores, datadas no final do Século XX: “Plano de Ação Mundial em favor da Educação para os Direitos Humanos e a Democracia” (1993) e “Declaração e Plano de Ação Integrado sobre a Educação para a Paz, os Direitos Humanos e a Democracia”.

Traz para sua agenda o debate sobre nova etapa da democracia, revista em sua ideia de territorialidade, central nos modelos Antigo e Moderno<sup>12</sup>. Os ideais democráticos são, agora, pensados para além dos limites territoriais. Desse modo, a organização passa a fomentar a educação para a cidadania global (ECG): “Como cidadão, você obtém seus direitos por meio de um passaporte/documento nacional. Como um cidadão global, eles são garantidos não por um Estado, mas por meio de sua humanidade”<sup>13</sup>.

O conteúdo da cidadania global, contudo, não é suficientemente delimitado. Permanece aberto. Não é tratado como instituto jurídico, referindo-se ao “sentimento de pertencer a uma comunidade mais ampla e à humanidade comum”, promovendo “olhar global, que vincula o local ao global”. Constitui, ainda, modo de interação “com base em valores universais, por meio do respeito à diversidade e ao pluralismo”<sup>14</sup>.

Nessa linha, sobressai a vagueza da linguagem utilizada. Somam-se fórmulas genéricas e plurívocas, passando por “humanidade comum”, “empatia”, “solidariedade”, “mundo mais justo e pacífico”, mas também pelo reconhecimento de “desafios persistentes” que “ameaçam o planeta”; da importância do desenvolvimento de aptidões “para responder a seus desafios” e lidar com “situações difíceis e incertas”; e da necessidade de “pedagogia transformadora” que possibilite “inovações” que causem “mudanças para melhor”<sup>15</sup>.

De todo modo, podem ser extraídos elementos importantes para a configuração da agenda da organização. Tendo por objetivo a formação para a participação ativa, no enfrentamento dos desafios globais – contribuindo, pois, para um mundo mais justo, pacífico, tolerante, inclusivo, seguro e sustentável – a ECG envolve três dimensões básicas:

i) “Cognitiva”, no sentido da aquisição de habilidades para a reflexão crítica sobre questões globais e locais, em sua interdependência. O pensamento crítico deve

---

<sup>11</sup> Organização das Nações Unidas. *Plano de Ação Programa Mundial para Educação em Direitos Humanos: Primeira Fase (2005-2007)*. Nova York/Genebra, 2006.

<sup>12</sup> DAHL, Robert. A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. *Political Science Quarterly*, Vol. 109, n. 01, 1994.

<sup>13</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Educação para a cidadania global: preparando alunos para os desafios do século XXI*. Brasília: UNESCO, 2015.

<sup>14</sup> UNESCO. Op. cit., 2015.

<sup>15</sup> UNESCO. Op. cit., 2015; UNESCO. *Educação para a cidadania global: tópicos e objetivos de aprendizagem*. Brasília: UNESCO, 2015.

possibilitar o questionamento e reexame dos pressupostos, visões de mundo e relações de poder implicados nos discursos oficiais<sup>16</sup>.

ii) “Socioemocional”, a consolidar o sentimento de pertença à humanidade comum que “compartilha valores, responsabilidades, empatia, solidariedade e respeito às diferenças e à diversidade”<sup>17</sup>. A ECG, nessa medida, remete ao reconhecimento de valores e direitos universais, realçando, contudo, a importância do respeito às identidades pessoais e culturais.

iii) “Comportamental”, no sentido da promoção de “atuação efetiva e responsável, em âmbito local, nacional e global, por um mundo mais pacífico e sustentável”<sup>18</sup>. Além da análise e reflexão crítica sobre os problemas comuns, a ECG envolve formação que permita a proposição de soluções de “forma criativa e inovadora”<sup>19</sup>.

São, assim, indicados três atributos referidos a tais dimensões e às qualidades que visa a desenvolver: “ser informado e capaz de pensar criticamente”; “estar socialmente conectado e ter respeito pela diversidade”; “ser eticamente responsável e engajado”<sup>20</sup>.

Como métodos de implementação, ressalta-se que o alcance da ECG “é maior do que uma única matéria; na verdade, é mais amplo do que o próprio currículo”<sup>21</sup>. Deve atingir todo o ambiente de aprendizagem, a gestão e práticas escolares. Mantém, assim, perspectiva anterior na temática da educação para a democracia, no sentido de que deve ser inscrita em práticas cotidianas, fazendo do processo educacional “por si mesmo um processo democrático”<sup>22</sup>.

Reconhece, então, sua efetivação: “em toda a escola”, refletindo nos valores institucionais, de modo a repercutir em todo o ambiente e prática de ensino-aprendizagem; ii) como “tema transversal”, com tópicos de ECG abordados nas diferentes disciplinas; iii) “integrada em determinadas disciplinas”; ou, finalmente, v) como “disciplina autônoma.”<sup>23</sup>.

## O contexto nacional e estadual de aplicação da educação para a cidadania global

Em sintonia com o DIDH, a Constituição Federal institui Estado democrático de direito (Artigo 1º) amparado em vigoroso sistema de direitos humanos fundamentais. Dentre eles, o direito social à educação (Artigo 6º), que, condensando a perspectiva iluminista da “educação geral”<sup>24</sup>, volta-se ao tríptico de objetivos do “pleno

<sup>16</sup> UNESCO. Op. cit., 2015; UNESCO. Op. cit., 2016.

<sup>17</sup> UNESCO. Op. cit., 2016., p. 15.

<sup>18</sup> UNESCO. Op. cit., 2016., p. 15.

<sup>19</sup> UNESCO. Op. cit., 2015, p. 16.

<sup>20</sup> UNESCO. Op. cit., 2016.

<sup>21</sup> UNESCO. Op. cit., 2015, p. 25.

<sup>22</sup> UNESCO. *The International Congress on Education for Human Rights and Democracy* (Human rights teaching. Vol. VIII). UNESCO: Paris, 1993.

<sup>23</sup> UNESCO. Op. cit., 2015.

<sup>24</sup> LAVAL, C. de *A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público*. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2019.

desenvolvimento da pessoa”, sua “qualificação para o trabalho” e o “preparo para o exercício da cidadania” (Artigo 205).

É seu fim, pois, a promoção da cidadania democrática, a abranger os direitos humanos em suas dimensões individual, política e social, dentro, é certo também, de padrões capitalistas, a ordem econômica constitucional (Art. 170). É cidadania liberal-burguesa.

Tal objetivo está também inserido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996, Artigo 2º), sendo retomado no Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 13.005/2014). Aparece entre as Diretrizes do Plano, de par com a promoção dos princípios do “respeito aos direitos humanos” e da “gestão democrática da educação pública” (Artigo 2º), este último também princípio constitucional, previsto no Artigo 206, inciso VI, Constituição Federal.

Em vista da efetivação do direito à educação, assim orientada à democracia, o dever do Estado brasileiro desdobra-se em atribuições de organização, regulamentação, avaliação, fiscalização, financiamento e prestação direta da educação. Na repartição de competências, aos estados da federação cabe atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio (Artigo 211, parágrafo 3º, Constituição Federal), seguindo seu próprio plano (estadual) de educação (Artigo 8º, PNE).

No que se refere à competência legislativa, à União cumpre a elaboração das normas gerais da educação nacional, cabendo, complementarmente, aos demais entes, na organização de seu respectivo sistema de ensino, baixar as normas necessárias (Artigos 22, inciso XXIV, 24, inciso IX, e 211, Constituição Federal; Artigos 9º a 11, LDB).

Acontece que a experiência da democracia e dos direitos humanos não se “decreta” com leis. A democracia brasileira sofre, ainda, em sua incipiente experiência, com graves e históricos problemas sociais. O reconhecimento do amplo rol de direitos é contraposto à facticidade do sistemático desrespeito, numa realidade de aguda desigualdade e exclusão social, violência e oferta inadequada de serviços públicos, entre os quais a educação<sup>25</sup>.

Enquanto, no cenário internacional, a UNESCO conduz o debate acerca da educação e democracia em novo patamar, vivemos, no Brasil, momento de agitação política. Concretiza insatisfação da população em relação aos resultados alcançados por nossa democracia<sup>26</sup>.

Vimos os protestos de junho de 2013, que, tendo por estopim o aumento de passagens de ônibus, tomaram as ruas de cidades com múltiplas pautas (“mais educação”, “mais saúde”, “fim da corrupção”), captando sentimento de generalizada insatisfação. Dele seguiu, contudo, onda conservadora<sup>27</sup>. Em 2016, o *impeachment* de Dilma Rousseff, utilizado como “voto de censura”, instituto parlamentarista inaplicável ao regime presidencialista brasileiro. Após a perda da maioria “parlamentar” pelo Poder Executivo,

---

<sup>25</sup> CABRAL, Guilherme Perez. Educação na e para a democracia no Brasil: considerações a partir de J. Dewey e J. Habermas, *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 37, n. 136, 2016.

<sup>26</sup> CABRAL; ASSIS. Op. cit., 2018.

<sup>27</sup> Da LUZ, C. K.; FERREIRA, G. S. A democracia diante do radicalismo conservador no início do século XXI. *Revista De Direitos Humanos E Desenvolvimento Social*, 2020.

o Congresso Nacional destituiu a Presidenta, sob a alegação da prática de “crime de responsabilidade”, apoiada em argumentos questionáveis do ponto de vista jurídico-constitucional<sup>28</sup>.

Em 2018, a eleição presidencial de Jair Bolsonaro. Em seu programa de governo<sup>29</sup>, o combate ao crime volta-se contra a “esquerda”, identificada com corrupção, drogas e deturpação dos “valores da Nação e da família brasileira”. No campo educacional, propugna, além da restrição e “eficiência” nos “gastos”, o combate à “doutrinação ideológica” de esquerda, com o expurgo da “ideologia de Paulo Freire”.

Assume o discurso do Programa “Escola sem Partido” que, de acordo com seu Portal (<http://www.escolasempartido.org/>) orienta-se ao enfrentamento da “instrumentalização do ensino para fins políticos, ideológicos e partidários”. Denuncia o “exército organizado de militantes travestidos de professores” que se vale da “liberdade de cátedra” e “da cortina de segredo das salas de aula” para impingir aos alunos sua própria visão de mundo. Propugna, sob o argumento “sem partido”, a precedência de crenças e interesses privados, no espaço público educacional. Afirma a “liberdade” para assegurar o direito dos pais à conformação, ao seu universo de convicções morais e religiosas, do espectro de possibilidades dos filhos<sup>30</sup>.

Assim, sob a estrutura político-constitucional promulgada em 1988, revivem e retomam-se instituições, práticas e hábitos de nossa história marcadamente não democrática<sup>31</sup>.

Mas a defesa da educação e da democracia, em alguma medida, sobreviveu. Na interação, na práxis, entre ambas, assistimos a mobilização social com a ocupação de escolas, protagonizado por estudantes de ensino médio da rede pública, no 2º semestre de 2015 e em 2016. Como ponto comum, o questionamento em relação à ausência de democracia e participação democrática nas políticas públicas educacionais<sup>32</sup>.

O movimento teve início no Estado de São Paulo, após o anúncio pelo governo estadual, em setembro/2015, de projeto de “reorganização escolar” : isto é, reestruturação da rede pública, com a priorização de unidades escolares com apenas um ciclo (anos iniciais do ensino fundamental; anos finais do ensino fundamental; ou ensino médio), o que, na prática, implicaria o fechamento de quase cem escolas e a realocação de milhares de alunos<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> KOZICKI, K. & CHUEIRI, V. K. Impeachment: a arma nuclear constitucional. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (108), 2019; Dallari, D. A. *Elementos de teoria geral do estado*. 33ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>29</sup> COLIGAÇÃO “BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS”. *O caminho da prosperidade*. Proposta de Plano de Governo. Brasília, 2018.

<sup>30</sup> CABRAL, Guilherme Perez. The 'Escola sem partido' (Non-partisan school) movement standpoints. *Revista da Faculdade de Direitos do Sul de Minas*, v. 35, 2019.

<sup>31</sup> CABRAL, Op. cit., 2016.

<sup>32</sup> MORENO, Viviane Tavares Leite. *Da Governança Global ao Movimento Secundarista em Campinas/SP: discursos sobre a educação para a democracia*. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2021.

<sup>33</sup> TAVOLARI, Bianca; LESSA, Marília Rolemborg; MEDEIROS, Jonas; MELO, Rúrion; JANUÁRIO, Adriano. As ocupações de escolas públicas em São Paulo (2015–2016) Entre a posse e o direito à manifestação. *Novos Estudos*, CEBRAP, v. 37, no. 02, São Paulo, 2018.

O não envolvimento da comunidade escolar em geral levou a manifestações com a ocupação, pelos estudantes, no fim daquele ano, de pelo menos 213 (duzentos e treze) escolas estaduais<sup>34</sup>.

Ocupações voltaram a ocorrer no ano seguinte, com novas pautas, estendendo-se. Dentre as reivindicações, apareciam a crítica à reforma do Ensino Médio por meio da Medida Provisória nº 746/2016; à proposta de Emenda Constitucional, ao final aprovada como sob o nº 95/2016 – instituiu o Novo Regime Fiscal, prevendo, no campo da educação, investimentos públicos abaixo do mínimo constitucionalmente estabelecido –; e a projeto de lei vinculado ao movimento “Escola Sem Partido”. Novamente, em comum, o questionamento quanto à ausência de participação social e o caráter não democrático das medidas instituídas. Em torno de mil escolas foram ocupadas pelo país<sup>35</sup>. Eis o quadro, enfim, a que se refere a pesquisa.

### O método de pesquisa: pesquisa documental e análise de conteúdo

O levantamento dos projetos de lei foi realizado por meio do Portal da ALESP (<https://www.al.sp.gov.br/>) – aba “Processo Legislativo”, e, em seguida, “Pesquisa de Proposições” –, selecionando-se, no item “busca de texto” (descriptor), a palavra “Educação”; no item “natureza”: “Projeto de Lei”; como data inicial: 01/07/2015 e final: 31/12/2016.

A delimitação do universo de pesquisa envolveu, ainda, a exclusão de projetos que, apesar de utilizarem o termo “educação”, não se relacionavam diretamente à temática da educação básica. Foram, assim, excluídos projetos estranhos ao debate sobre sua estrutura organizacional e sobre seu conteúdo pedagógico. Nesse sentido, projetos que tratavam de temas como denominação de escolas, hospitais, viadutos, dentre outros; declaração de utilidade pública; inclusão de datas comemorativas no calendário oficial do Estado; declaração de municípios como “estância turística”. Chegou-se, assim, ao seguinte universo da pesquisa:

**Tabela 1** – Universo de pesquisa. Projetos de lei

Semestre/Ano	Projeto de lei – Educação	Universo de pesquisa
2º sem 2015	141	32
2016	215	49
Total	356	81

Fonte: Autores

Eis o universo em que se realizou a análise de conteúdo, utilizando-se como referencial a proposta de L. Bardin. Explica a autora, tal método corresponde a um conjunto de técnicas de análise de comunicações. Abrange procedimentos sistemáticos de

<sup>34</sup> CAMPOS, A. M.; MEDEIRO, Jonas; RIBEIRO, Márcio M. *Escolas de luta* (2016). São Paulo: Veneta, 2016.

<sup>35</sup> RIBEIRO, R. A.; PULINO, Lúcia H. C. Outubro, 2016, Brasil: as ocupações de escolas brasileiras da rede pública pelos secundaristas. *Revista Psicologia Política*, São Paulo, v. 19, n. 45, 2019.

descrição de conteúdo das mensagens que possibilitam a “inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens”<sup>36</sup>.

Buscou-se, assim, aferir se e em que medida a ALESP, emissora de mensagem jurídico-política constituiu-se, concomitantemente, como receptora da mensagem da UNESCO. Não sendo possível a conclusão quanto a eventuais repercussões, verificou-se a existência, ao menos, de similaridades e aproximações entre os seus conteúdos.

A análise da produção legislativa se limitou ao texto dos projetos de lei, à respectiva exposição de motivos e às eventuais modificações apresentadas no período pesquisado. Quanto aos elementos do texto levados em conta, nessa análise, foram utilizadas como unidades de significação, palavras e referentes (temas-eixo), extraídos dos documentos da UNESCO. Nestes, centrou-se a atenção nas descrições das dimensões básicas, nas qualidades que visam a desenvolver, nos atributos a que se referem e nos métodos de implementação. Serviram como indicadores de repercussões e/ou similaridades da proposta da organização internacional.

Dessa forma, foi investigada a presença ou não, nos projetos, de referências aos seguintes temas-eixo:

- i) “Cidadania global” e expressões próximas: democracia global, democracia cosmopolita;
- ii) “Globalização”; questões globais; interdependência entre países/povos; relação entre questões globais e locais;
- iii) No que se refere à “dimensão cognitiva da ECG”: reflexão/pensamento crítico; questionamento aos discursos oficiais/hegemônicos (científicos, jurídicos, políticos, etc.);
- iv) No que se refere à “dimensão socioemocional”: (reconhecimento de) valores universais; (pertencimento à) humanidade comum; (respeito à) diversidade e diferença; solidariedade; empatia; tolerância; inclusão; sustentabilidade;
- v) No que se refere à “dimensão comportamental”: enfrentamento de desafios globais; participação ativa (níveis local e global); responsabilidade social; engajamento ético; atuação efetiva e responsável; solução de problemas comuns/sociais; promoção de mudanças; promoção de mundo pacífico, justo, tolerante, inclusivo e sustentável;
- vi) Em relação à “forma de implementação”. Os projetos de lei foram assim distinguidos: a) Projetos que têm como meio de efetivação a inclusão de disciplina/conteúdo escolar; b) Os projetos que têm como meio de efetivação a organização/gestão democrática da escola.

A abordagem utilizada foi qualitativa, apoiando-se na presença ou não dos índices – não se limitando à verificação da frequência da sua aparição –, e possíveis inferências disso decorrentes, no sentido da proximidade com os sentidos propostos pela UNESCO.

Como resultado dessa inicial análise de conteúdo, verificou-se, conforme abaixo discriminado, a ausência de referências expressas, nos projetos de lei, à “cidadania global” e uma única menção à UNESCO. A despeito disso, observou-se que grande número de projetos passa pelas temáticas por ela abordadas, ainda que de forma indireta e lateral.

---

<sup>36</sup> BARDIN. Op. cit., 2011, p. 48.

Nesse ponto, importa destacar questão vivenciada na investigação, no contato direto com os textos, qual seja: a linguagem genérica da UNESCO e a vagueza quanto ao conteúdo semântico dos termos centrais utilizados. Possibilitam a identificação de pontos mínimos de convergência entre praticamente qualquer debate educacional e suas propostas. Isso, desde que utilize, mesmo que de forma isolada, “lugares-comuns” como cidadania, sustentabilidade, diversidade. Se não são afrontados categoricamente os temas-eixo, alguma vinculação, no geral, mesmo distante, pode ser identificada.

Diante desse quadro, ficou afastada inferência no sentido de repercussões explícitas e diretas das propostas da UNESCO nos projetos de lei. Afastou-se, em suma, inferência quanto às *causas* da mensagem neles trazida<sup>37</sup>.

Isso não obstruiu, de todo modo, a sequência da análise de conteúdo para a aferição das similaridades e aproximações possíveis. Optou-se por uma segunda classificação – aberta à crítica e permanente revisão – para averiguar a intensidade com que os projetos de lei abordam os temas-eixo da UNESCO, distinguindo-se:

- i) Projetos que passam diretamente por temas da UNESCO, ou que, no seu conjunto, aproximam-se e desenvolvem propostas da UNESCO. E isso, mesmo que não façam, em sua esmagadora maioria, referência expressa/explicita à organização e às suas propostas.
- ii) Projetos que não fazem referência expressa à UNESCO e às suas propostas e passam de forma apenas indireta e lateral por elas. Foram aqui incluídos projetos com referências pontuais às temáticas da UNESCO, representadas pelos temas-eixo, ou cujo conteúdo serve, em alguma medida, a sua consecução, passando por eles apenas de forma indireta.
- iii) Projetos que não fazem referência expressa à UNESCO e às suas propostas e não passam nem indiretamente/lateralmente por elas. Abrange projetos que, tratando de questões meramente administrativas, logísticas ou de qualquer outra índole, mostram-se desconectadas do debate de forma e de conteúdo da educação básica em sua orientação para a democracia/cidadania global.
- iv) Projetos que afrontam propostas da UNESCO.

## Resultados e discussões

Da análise de conteúdo, com base nos temas-eixo, foram obtidos os seguintes resultados: i) “Cidadania global” e “Globalização”: foram localizadas em 3 (três) projetos

---

<sup>37</sup> BARDIN, Op. cit., 2011, p. 45.

de lei<sup>38</sup>; ii) “Dimensão cognitiva”: 15 (quinze) projetos<sup>39</sup>; iii) “Dimensão socioemocional”: 30 (trinta) projetos<sup>40</sup>; iv) “Dimensão comportamental”: 49 (quarenta e nove) projetos<sup>41</sup>.

Considerando a “intensidade” com que abordam os temas-eixo da UNESCO: i) Projetos que passam diretamente por temas da UNESCO: 37 (trinta e sete)<sup>42</sup>; ii) Projetos que não fazem referência expressa à UNESCO e às suas propostas e passam de forma apenas indireta e lateral por elas: 17 (dezessete)<sup>43</sup>; iii) Projetos que não fazem referência expressa à UNESCO e às suas propostas e não passam nem indiretamente/lateralmente por elas: 20 (vinte)<sup>44</sup>; iv) Projetos que afrontam propostas da UNESCO: 7 (sete)<sup>45</sup>.

Dos projetos de lei que passam pelos temas da UNESCO, ainda que de forma indireta e lateral, distinguem-se, por fim, de acordo com os meios previstos para efetivação das propostas: i) Projetos que têm como meio de efetivação a inclusão de disciplina/conteúdo escolar: são 36 (trinta e seis)<sup>46</sup>; ii) Os projetos que têm como meio de efetivação a organização/gestão democrática da escola. 19 (dezenove)<sup>47</sup>.

Destacam-se, em relação ao conteúdo dos projetos, as seguintes questões e discussões:

<sup>38</sup> Projetos de lei: 1.382/2015, 1.066/2015 e 630/2016.

<sup>39</sup> Projetos de lei: 1.574/2015, 1.547/2015, 1.362/2015, 1.256/2015, 907/2016, 621/2016, 613/2016, 587/2016, 449/2016, 448/2016, 302/2016, 262/2016, 167/2016, 145/2016, 15/2016.

<sup>40</sup> Projetos de lei: 1.547/2015, 1.538/2015, 1.523/2015, 1.481/2015, 1.382/2015, 1.362/2015, 1.236/2015, 1.104/2015, 1.099/2015, 1.083/2015, 1.066/2015, 965/2016, 946/2016, 945/2016, 907/2016, 903/2016, 821/2016, 760/2016, 672/2016, 630/2016, 621/2016, 613/2016, 587/2016, 448/2016, 401/2016, 297/2016, 280/2016, 269/2016, 128/2016, 15/2016.

<sup>41</sup> Projetos de lei: 1.607/2015, 1.583/2015, 1.582/2015, 1.574/2015, 1.554/2015, 1.547/2015, 1.538/2015, 1.523/2015, 1.481/2015, 1.382/2015, 1.362/2015, 1.333/2015, 1.236/2015, 1.104/2015, 1.099/2015, 1.083/2015, 1.066/2015, 965/2016, 946/2016, 945/2016, 936/2016, 903/2016, 821/2016, 792/2016, 775/2016, 760/2016, 697/2016, 672/2016, 630/2016, 621/2016, 619/2016, 613/2016, 603/2016, 587/2016, 450/2016, 448/2016, 404/2016, 401/2016, 319/2016, 302/2016, 297/2016, 282/2016, 280/2016, 269/2016, 241/2016, 146/2016, 145/2016, 128/2016, 15/2016.

<sup>42</sup> Projetos de lei: 1.583/2015, 1.582/2015, 1.574/2015, 1.554/2015, 1.547/2015, 1.538/2015, 1.523/2015, 1.481/2015, 1.382/2015, 1.362/2015, 1.236/2015, 1.104/2015, 1.099/2015, 1.083/2015, 1.066/2015, 965/2016, 672/2015, 630/2015, 621/2015, 450/2015, 449/2015, 282/2015, 280/2015, 262/2015, 241/2015, 128/2015, 946/2016, 945/2016, 903/2016, 821/2016, 760/2016, 587/2016, 448/2016, 401/2016, 302/2016, 297/2016, 15/2016.

<sup>43</sup> Projetos de lei: 1.607/2015, 1.333/2015, 1.256/2015, 936/2016, 907/2016, 792/2016, 775/2016, 697/2016, 619/2016, 613/2016, 603/2016, 404/2016, 319/2016, 269/2016, 167/2016, 146/2016, 145/2016.

<sup>44</sup> Projetos de lei: 1.609/2015, 1.595/2015, 1.438/2015, 1.436/2015, 1.367/2015, 1.237/2015, 1.179/2015, 1.118/2015, 1.095/2015, 933/2016, 860/2016, 839/2016, 698/2016, 592/2016, 403/2016, 306/2016, 270/2016, 221/2016, 164/2016, 94/2016.

<sup>45</sup> Projetos de lei: 1.544/2015, 1.457/2015, 1.316/2015, 1.301/2015, 1.297/2015, 788/2016, 332/2016.

<sup>46</sup> Projetos de lei: 1.607/2015, 1.583/2015, 1.582/2015, 1.554/2015, 1.538/2015, 1.523/2015, 1.481/2015, 1.382/2015, 1.362/2015, 1.104/2015, 1.099/2015, 1.066/2015, 946/2016, 945/2016, 936/2016, 907/2016, 821/2016, 792/2016, 672/2016, 630/2016, 621/2016, 613/2016, 450/2016, 446/2016, 401/2016, 319/2016, 302/2016, 282/2016, 280/2016, 269/2016, 262/2016, 241/2016, 167/2016, 145/2016, 128/2016, 15/2016.

<sup>47</sup> Projetos de lei: 1.547/2015, 1.523/2015, 1.333/2015, 1.256/2015, 1.236/2015, 1.099/2015, 1.083/2015, 965/2016, 946/2016, 945/2016, 903/2016, 775/2016, 760/2016, 697/2016, 619/2016, 603/2016, 587/2016, 448/2016, 297/2016.

**1. Repercussões dos debates da UNESCO nos projetos de lei. Considerações gerais.** Dos 81 (oitenta e um) projetos de lei classificados, nenhum faz menção ao termo “cidadania global” e somente 1 (um) cita a UNESCO (1.362/2015). De autoria do deputado estadual Enio Tatto (PT), trata da instituição de “Programa Estadual de Doação de Livros literários e paradidáticos –PEDLivros”. Cita a UNESCO apenas como exemplo de organização internacional que, considerando a “leitura como um alicerce da sociedade do conhecimento, indispensável ao desenvolvimento sustentado”, tem “formulado recomendações, dirigidas aos governos, para que a sua promoção seja assumida como prioridade política”.

Não obstante, importa observar que 37 (trinta e sete) projetos desenvolvem temáticas da organização em termos de ECG. Outros 17 (dezesete) passam pelos temas-eixo de forma indireta, tratando de temáticas como ensino de conteúdos relativos à saúde; melhoria nas condições de trabalho dos professores e valorização de profissionais da educação; comunicação da ausência de alunos, durante o período escolar, aos pais ou responsáveis etc.

20 (vinte) projetos não passam nem lateralmente pelas propostas da UNESCO. Tratam de questões meramente administrativas, logísticas ou de qualquer outra índole, mostrando-se desconectadas do debate de forma e de conteúdo da educação básica em sua orientação para a democracia e cidadania global. Por exemplo, a implementação de sistema de vigilância eletrônico e a instalação de grades e redes de proteção em janelas das escolas; a proibição do uso do aparelho celular durante as aulas; e a vedação da exigência do uso de uniforme. Por fim, há 7 (sete) projetos que afrontam propostas da UNESCO, com propostas como a implantação do Programa “Escola Sem Partido” e o ensino da “Educação Moral e Cívica”, na linha da legislação educacional adotada na Ditadura Militar (1964-1985).

**2. Cidadania e democracia.** Dissemos, não há, em nenhum projeto de lei, menção expressa à “Cidadania Global”. Quanto à “democracia” vem mencionada em apenas 4 (quatro). São eles:

i) Projeto de lei nº 1.574/2015 (autoria: João Paulo Rillo – Partido dos Trabalhadores – PT). Institui o “Dia em Defesa da Educação Pública do Estado”, com o objetivo de homenagear os estudantes, professores, funcionários e pais que participaram das ocupações secundaristas no ano de 2015, caracterizando o movimento como “a mais genuína expressão da democracia”.

ii) Projeto de lei nº 613/2016 (Itamar Borges – Movimento Democrático Brasileiro – MDB). Dispõe sobre a inclusão da disciplina “Cidadania” na grade curricular do ensino fundamental e médio das redes pública e privada do Estado. Segundo a proposta, a disciplina contribuiria para a formação de cidadãos social e politicamente mais engajados, fortalecendo a democracia brasileira. Diz: “Somente pela educação é que se pode preparar futuros cidadãos capazes de promover a dignidade nacional, o patriotismo, a moral e a ordem, defender a democracia, instaurar a paz e o progresso em nossa nação”. Seu apelo nacionalista, com a utilização de termos próprios ao discurso conservador, como a promoção da “moral” e “ordem”, afasta a proposta, em grande medida, de ideais

“progressistas” da ECG. De todo modo, parte dos conteúdos que propõe incluir no currículo escolar – como Direitos Humanos; história política da América Latina; cidadania; sistemas políticos e eleitorais; eleições e voto; partidos políticos – se aproximam das dimensões cognitiva (reflexão e pensamento crítico), socioemocional (respeito à diversidade e diferença) e comportamental (participação ativa, responsabilidade social e engajamento ético) da ECG.

iii) Projeto nº 587/2016 (Carlos Giannazi – Partido Socialismo e Liberdade – PSOL). Dispõe sobre a criação do “Programa Escola com Liberdade”, contrapondo-se ao “Escola Sem Partido”. Objetiva assegurar “o pleno exercício da cidadania, bem como a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber, além do pluralismo de concepções pedagógicas, a promoção humanística e o respeito aos direitos humanos e à diversidade”. Prevê, dentre outros pontos, que o trabalho pedagógico desenvolvido nas escolas deve “ser orientado pela liberdade de expressão” e “prever o combate a qualquer forma de discriminação e preconceito, especialmente quanto à orientação sexual, de gênero, de raça, de classe social, de religião, de condição física e de concepção filosófica”. Salienta que nenhum professor deve ser “censurado, punido ou perseguido por conta das suas concepções e, principalmente, por sua metodologia didática” e que “dada a natureza aberta de cada escola, nenhum tema ou conteúdo deverá ser proibido de ser nela tratado”. Na menção à democracia afirma que “o assédio moral, pela circulação do medo e ameaças de punição aos educadores, não combina com democracia, com liberdade e com educação”.

iv) Projeto nº 262/2016 (Rafael Silva – Partido Socialista Brasileiro – PSB). Cita a democracia ao propor a instituição no Estado do “Programa Jovem Consciente”, cujo objetivo é oferecer um “Guia do Cidadão” aos alunos do Ensino Médio de São Paulo, com informações sobre o funcionamento dos três Poderes e outros órgãos públicos, bem como noções de “política, cidadania, democracia, entre outros”.

Somando-se a este debate, verifica-se, ainda, a referência à promoção da cidadania e de matérias jurídicas em, pelo menos, 04 (quatro) projetos, relacionados à dimensão cognitiva da ECG e à inclusão de disciplinas e conteúdos transversais.

O Projeto nº 449/2016 (Beth Sahnão – PT), dispõe sobre a “criação do programa de educação política e para a cidadania destinado aos estudantes das escolas de rede estadual de ensino”, abordando “temas relacionados à política e à cidadania, a partir da ótica de diferentes disciplinas como história, sociologia, antropologia, filosofia, dentre outras” (Art. 3º).

Outros três propõem a inclusão de disciplinas de Direito: “Direito do Consumidor”, considerando que “aprender a interagir no sistema de consumo é aspecto primordial da educação para a cidadania” (nº 1607/2015, autoria: Jorge Wilson – Republicanos); “Educação em direitos fundamentais das mulheres nas redes de ensino fundamental e médio” (nº 621/2016; Raul Marcelo – PSOL); e “Direito Brasileiro” (nº 302/2016, Edmir Chedid – Democratas).

Também vinculados à temática da promoção da cidadania, aproximando-se, de forma destacada, da dimensão socioemocional da ECG e das temáticas do respeito à diversidade e inclusão, sublinhamos 08 (oito) projetos. Propõem:

- i) Criação de órgãos destinados à promoção de igualdade e inclusão. Especificamente, as Coordenadorias de Igualdade Racial (Projeto nº 448/2016, autoria: Beth Sahão - PT) e a Coordenadoria de Atendimento Pedagógico Especializado, destinada “à promoção de políticas voltadas aos alunos com deficiência, transtorno global do desenvolvimento, altas habilidades e superdotação” (Projeto nº 903/2016 – Rodrigo Moraes – Democratas – DEM);
- ii) Igualdade de condições de acesso e permanência, com a proibição de “cobrança de valores adicionais para matrícula ou mensalidade de estudantes portadores de síndrome de Down, autismo, transtorno invasivo do desenvolvimento ou outras síndromes” (Projeto nº 1236/2015 – Celso Nascimento – Partido Social Cristão – PSC); e a determinação da prioridade de vagas em escola pública próxima à residência de portadores de deficiência física, mental ou sensorial (Projeto nº 1538/2015 – Célia Leão – Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB);
- iii) Inclusão de disciplinas e conteúdo pedagógico. Nessa linha, a instituição de “campanha para conscientização da importância e necessária ampliação da inclusão das pessoas com deficiência nas escolas públicas e privadas do Estado” (Projeto nº 760/2016 – Célia Leão – PSDB); a criação da “Semana para Sensibilização e Defesa da Educação Inclusiva de Alunos com Necessidades Educacionais Especiais” (Projeto nº 946/2016, Rodrigo Moraes - DEM); a introdução da matéria “Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) na grade curricular das instituições de ensino do Estado” (Projeto nº 945/2016, Rodrigo Moraes – DEM);
- iv) Ampliação do tempo de permanência de alunos da rede pública, mediante oferta de educação básica em tempo integral, por meio do programa “Escola Mãe”. Volta-se à “afirmação da cultura dos direitos humanos, estruturada na diversidade, na promoção da equidade étnico-racial, religiosa, cultural, territorial, geracional, de gênero, de orientação sexual, de opção política e de nacionalidade” (Projeto nº 1547/2015 – Angelo Perugini – PT).

Dentre os projetos que aludem, ainda de forma indireta, à dimensão comportamental da ECG – especificamente, à temática da responsabilidade social – 4 (quatro) deles voltam-se à prevenção ao uso de drogas por jovens em idade escolar: o Projeto de lei nº 1582/2015 (Gil Lancaster – DEM), que propõe instituir a “Campanha Estadual de Combate às Drogas nas Escolas Públicas e Privadas do Estado” visando, dentre outros objetivos, à difusão de “boas práticas” tendentes à redução da oferta, da demanda e dos danos relacionados ao consumo de drogas” e à orientação quanto às “infrações penais relacionadas às drogas”; o Projeto nº 1554/2015 (Clélia Gomes – Partido Humanista da Solidariedade – PHS), que dispõe “sobre a inclusão de ensinamentos sobre os danos à saúde causados pelo fumo, álcool e tóxicos em todas as escolas do âmbito estadual e privado do Estado”; o Projeto nº 319/2016 (Luiz Fernando Machado – PSDB), que busca “instituir, nas redes pública e privada o estudo da dependência química e suas consequências”, vez que “o conhecimento sobre as drogas é a melhor ação de prevenção, que, de forma educativa, conscientiza crianças e jovens sobre os malefícios das substâncias químicas, tornando os jovens mais conscientes para o futuro”; e o Projeto nº 1583/2015 (Gil Lancaster – DEM), com proposta de “Campanha Estadual Antitabagismo

nas Escolas Públicas e Privadas do Estado” voltada, dentre outras ações, a prevenir “a entrada de crianças e adolescentes no mundo do tabagismo”.

Ainda em torno da dimensão comportamental da ECG e da temática da responsabilidade social – bem como do engajamento e atuação efetiva e responsável e da solução de problemas comuns/sociais – estão alguns projetos de lei que, voltados à promoção da saúde, passam pelas propostas da UNESCO. São eles: os Projetos nº 1099/2015 e nº 1104/2015 (Rafael Silva – Partido Democrático Trabalhista – PDT), que propõem, respectivamente, a criação, na rede estadual de educação básica e técnico-profissional, de “Programa de Prevenção ao Suicídio”, e a inclusão no calendário escolar da Semana Estadual de Valorização da Vida e Prevenção ao Suicídio; o nº 282/16 (Roberto Engler – PSDB), que dispõe sobre a instituição da Campanha “Dezembro Vermelho na Escola”, visando a prevenção do HIV/AIDS entre os alunos adolescentes da rede pública de ensino; e o nº 241/2016 (Paulo Correa Jr. – Patriotas), que propõe o oferecimento de palestras ministradas por profissionais de saúde nas escolas públicas por meio do “Programa Estadual de Prevenção e Combate à Gravidez Precoce no Estado”.

**4.3. Referências às ocupações secundaristas.** Considerando o cenário de mobilização social em torno da educação e da democracia, no âmbito das “ocupações secundaristas”, chama a atenção que apenas 02 (dois) projetos de lei façam menção ao tema e/ou à “reorganização escolar”. O primeiro, nº 1.333/2015 (Rafael Silva), dispõe sobre a utilização dos prédios desativadas em virtude da reestruturação. Propõe a destinação, exclusivamente, para atividades ligadas ao ensino público. O segundo, já mencionado, é o nº 1.574/2015 propõe “Dia em Defesa da Educação Pública do Estado”.

Verifica-se, enfim, que a mobilização estudantil pouco repercutiu na atividade legislativa estadual. Dos dois projetos, um refere-se, somente, à utilização dos prédios desativados. Outro, visa a homenagear os estudantes, ocupando-se com a memória do movimento.

**4.4. Afronta à ECG.** Vimos, há também projetos de lei que contrariam frontalmente propostas da UNESCO. O nº 1.316/2015 (Igor Soares – Partido Trabalhista Nacional) ressuscita a disciplina “Educação moral e cívica” – voltada, na linha da legislação da Ditadura Militar, ao “culto à Pátria, aos seus símbolos, tradições, instituições” (Decreto-lei nº 869/1969). A disciplina, parte importante da política educacional ditatorial, tinha como objetivo impedir a difusão de ideias “subversivas” no ambiente escolar. Buscava inculcar nos alunos sentimento nacionalista, apelando à necessidade de construção de um Brasil forte, capaz de enfrentar inimigos internos e externos, a exemplo do comunismo<sup>48</sup>. Na proposta, afirma-se que “valores políticos, cívicos e morais estão prestes a cair em uma profunda escuridão”, daí a necessidade de resgatar o “patriotismo cívico existente no coração dos brasileiros”, com disciplina escolar capaz de transmitir às “crianças, jovens e adolescentes o conhecimento básico da nossa história moral política”.

---

<sup>48</sup> FILGUEIRAS, Juliana Miranda. *A educação moral e cívica e sua produção didática: 1969-1993*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2016.

Com teor muito próximo, o Projeto nº 1.544/2015 (Welson Gasparini – PSDB). Propõe “Semana da Educação Cidadã” na rede estadual, sob a justificativa de que “valores morais e a civilidade” têm sido ignorados pela juventude, envolvida em “em assaltos, assassinatos e tráfico de drogas”. A implantação da “Semana”, conclui, favoreceria “ensinamentos dos valores morais, éticos e cívicos”, ajudando a “conscientizar os jovens de sentimentos como o patriotismo, o respeito às nossas instituições e à nossa história”.

Visando, na mesma linha, ao “desenvolvimento de princípios morais e éticos na construção da cidadania”, misturada agora à religião, vale mencionar o Projeto nº 788/2016 (Rodrigo Moraes – DEM). Propõe a distribuição do “Novo Testamento” nas escolas. Afronta a ECG, na medida em que promove religião específica no ambiente público escolar, espaço destinado ao exercício da reflexão crítica, conhecimento científico e respeito à diversidade. Também de cunho religioso, o Projeto nº 1.457/2015 (Celso Nascimento – PSC). Prevê a criação do Serviço Voluntário de Capelania no ensino público, com o objetivo de oferecer apoio espiritual à comunidade escolar, por meio de aconselhamento, estudos bíblicos etc.

O Programa “Escola Sem Partido” é proposto no Projeto nº 1301/2015 (Luiz Fernando Machado – PSDB). Estabelece, como princípio educacional, o dever do professor de respeitar “o direito dos pais a que seus filhos recebam a educação moral que esteja de acordo com suas próprias convicções”. E destaca a proibição, em sala de aula, de “doutrinação política, partidária e/ou ideológica”, e da “aplicação dos postulados da ideologia de gênero”. Prevê, nesse sentido, que o Poder Público e os professores “não se imiscuirão na orientação sexual dos alunos”, nem permitirão práticas capazes de “desviar o natural desenvolvimento de sua personalidade, em harmonia com a respectiva identidade biológica de sexo”.

Dessa forma, como mencionamos, afirma a “liberdade” para assegurar a precedência de valores morais e religiosas e interesses privados dos pais, no espaço público educacional.<sup>49</sup> Ante a ausência de parâmetros mínimos para a determinação do conteúdo da “doutrinação” denunciada, qualquer prática pode ser assim considerada e, como tal, condenada. Elimina-se a liberdade e pluralidade na escola, fazendo dela “uma extensão do ambiente doméstico em vez de uma instituição educacional que fornece novos conhecimentos”<sup>50</sup>. Importa destacar, mais uma vez, a contraposição feita a tal proposta pelo Projeto nº 587/2016 (“Escola com liberdade”).

Por fim, os Projetos nº 1.297/2015 (Orlando Morando – PSDB) e nº 332/2016 (Chico Sardelli – Partido Verde) preveem, em maior ou menor grau, a atuação policial em escolas. O primeiro, dentre outras práticas que visam a punir a “indisciplina dos alunos”, estabelece que ronda escolar deverá fazer “vistorias preventivas no ambiente escolar e imediações”, a fim de assegurar o bom comportamento dos estudantes. O segundo institui o “Programa de Ação Comunitária, Educação e Prevenção às Drogas”, tendo entre seus objetivos, trazer as Guardas Civis Municipais às escolas, para que auxiliem ações de

---

<sup>49</sup> CABRAL, Op. cit., 2019.

<sup>50</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2017). Alto Comissariado de Direitos Humanos. *Comunicado OL BRA 04/2017*. Genebra.

prevenção ao uso de drogas. Argumenta que “em muitas escolas observa-se o receio dos professores em abordar esse tema (...) e quando não há o receio, a dificuldade de possuir conhecimento específico sobre o assunto”. Propugna-se, enfim, a transferência de funções pedagógicas à força policial.

**4.5. Meios de efetivação.** A maioria dos projetos de lei que passa por temas-eixo busca efetiva-se por meio da inclusão de disciplina e conteúdo (trinta e seis). Abrange, além de novas matérias – “cidadania”, “direito” etc. –, palestras, encontros, programas visando à prevenção ao uso de drogas, ao suicídio e à violência, à inclusão e ao respeito à diversidade, dentre outras atividades escolares.

Outros dois projetos com tal forma de implementação, ainda não referidos, são: o nº 1066/2015 (Gil Lancaster), que dispõe sobre a inclusão, no currículo da educação básica, da disciplina “Uso Racional da Água”, para a conscientização dos estudantes quanto à “escassez eminente dos recursos hídricos”; e nº 15/2016 (Carlos Giannazi), propondo a inclusão da disciplina “Sociologia” no ensino fundamental. Justifica: a matéria permite o “senso crítico em relação à sociedade”, consolidando o direito de “aprender sobre a luta por direitos humanos, conversar sobre a diversidade humana, as questões de gênero, diversidade sexual e o enfrentamento ao racismo, para juntos fazer da escola um espaço acolhedor e sem violência”.

Uma quantidade menor de projetos (dezenove) tem como meio de efetivação a organização e gestão da escola. Alguns exemplos citados: a reserva de vagas aos portadores de deficiência em escolas próximas às suas residências (1538/2015); a criação de Coordenadorias de Igualdade Racial (448/2016); a proibição da cobrança de valores adicionais de estudantes portadores de síndrome de Down, autismo ou outras síndromes (1236/2015).

## Conclusão

Diante da vagueza e imprecisão linguística dos documentos da UNESCO, também presentes nos projetos de lei, é possível identificar similaridades entre os textos. Por outro lado, chama atenção, nestes últimos, a ausência de referências explícitas ao debate da ECG: dos 37 (trinta e sete) projetos nos quais se pode identificar debates próximos aos propugnados pela organização, apenas um a menciona explicitamente. O restante – projetos que passam pelos temas-eixo de forma indireta, os que não passam nem indiretamente por eles e os que representam uma afronta – compõem a maioria do universo de pesquisa (44 projetos).

Afasta-se, dessa maneira, qualquer conclusão no sentido de que, por conta dos pontos de convergência, estaríamos diante de repercussões dos programas educacionais internacionais. As similaridades existentes não apontam para uma relação de causalidade. O que se pode afirmar são semelhanças, repetições de lugares-comuns, apenas.

Enfim, a agenda da UNESCO, protagonista na cooperação internacional educacional, não repercute direta e explicitamente nos debates legislativos estaduais.

Isso, mesmo no contexto de agitação social em torno da educação e democracia, protagonizada pelos estudantes.

Tampouco esse contexto nacional e estadual repercutiu nos debates legislativos. Não implicou debates aprofundados sobre a matéria no âmbito do Poder Legislativo Estadual. Dos 81 (oitenta e um) projetos de lei apresentados na ALESP, no período das “ocupações secundaristas” (2º semestre de 2015 e em 2016), apenas 2 (dois) voltaram-se a esta mobilização estudantil.

Verificou-se, ainda, proposições na contramão das proposições da UNESCO (07 projetos). A onda conservadora teve repercussão nos debates legislativos, destacando-se, como algumas de suas propostas, no campo da educação, o retorno da disciplina “Educação moral e cívica”, na linha da legislação ditatorial militar, e a implementação do Programa “Escola sem partido”, contrário à “doutrinação ideológica” de esquerda nas escolas.

Em conclusão, os projetos de lei revelam a distância da atuação do Poder Legislativo estadual, tanto dos referenciais normativos internacionais, conforme a agenda da UNESCO, como do contexto fático: a realidade das mobilizações estudantis, denunciando a ausência de democracia e participação democrática nas políticas públicas educacionais. Em suma, um debate esvaziado e empobrecido de sentidos, em torno da educação e democracia, considerando a agenda internacional de direitos humanos e a movimentação protagonizada pelos estudantes.

## REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Trad. Luis A. Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

CABRAL, Guilherme P.; ASSIS, Ana Elisa S. Q. *Conteúdo normativo da educação para a democracia na perspectiva da UNESCO: um discurso apologético do discurso. Caderno de Relações Internacionais*, Recife/PE, v. 09, no. 17, 2018.

CABRAL, Guilherme P. *Educação na e para a democracia no Brasil: considerações a partir de J. Dewey e J. Habermas, Educação & Sociedade*, Campinas, v. 37, n. 136, 2016.

CABRAL, Guilherme P. *The 'Escola sem partido' (Non-partisan school) movement standpoints. Revista da Faculdade de Direitos do Sul de Minas*, v. 35, 2019.

CABRAL, Guilherme P. *Direito à educação do imigrante: considerações a partir da Lei de Migração no contexto de globalização do capitalismo*. In: RAMOS, André C.; VEDOVATO, Luís R.;

BAENINGER, Rosana (Org.). *Nova Lei de Migração: os três primeiros anos*. Campinas: UNICAMP/FADISP, 2020.

CAMPOS, Antonia M.; MEDEIRO, Jonas; RIBEIRO, Márcio M. *Escolas de luta*. São Paulo: Veneta, 2016.

COLIGAÇÃO “BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS”. *O caminho da prosperidade*. Proposta de Plano de Governo. Brasília, 2018.

DAHL, Robert A. *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*. *Political Science Quarterly*, Vol. 109, n. 01, 1994.

DALLARI, D. A. *Elementos de teoria geral do estado*. 33<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DA LUZ, C. K.; FERREIRA, G. S. *A democracia diante do radicalismo conservador no início do século XXI*. *Revista de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social*, n. 1, 2020.

FILGUEIRAS, Juliana Miranda. *A educação moral e cívica e sua produção didática: 1969-1993*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2006.

GARCIA, Elias. *Pesquisa bibliográfica versus revisão bibliográfica. Uma discussão necessária*. *Línguas & Letras*, v. 17, n. 35, 2016.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fonte, 2012.

KRIPKA, Rosana; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa de L. Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e Características na Pesquisa Qualitativa. Atas do 4<sup>o</sup> Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa e do 6<sup>o</sup> Simpósio Internacional de Educação e Comunicação. *Investigação Qualitativa na Educação*. Vol. 02, 2015.

KOZICKI, K. & CHUEIRI, V. K. *Impeachment: a arma nuclear constitucional*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (108), 2019.

LAVAL, C. de *A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público*. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2019.

MORENO, Viviane T. L. *Da Governança Global ao Movimento Secundarista em Campinas/SP: discursos sobre a educação para a democracia*. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Plano de Ação Programa Mundial para Educação em Direitos Humanos: Primeira Fase (2005-2007)*. Nova York/Genebra, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Alto Comissariado de Direitos Humanos. *Comunicado OL BRA 04/2017*. Genebra, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. *The International Congress on Education for Human Rights and Democracy (Human rights teaching*. Vol. VIII). Paris: UNESCO, 1993.

UNESCO. *Declaração e Plano de Ação Integrado sobre a Educação para a Paz, os Direitos Humanos e a Democracia*. Brasília: UNESCO, 1995.

UNESCO. *Educação para a cidadania global: preparando alunos para os desafios do século XXI*. Brasília: UNESCO, 2015.

UNESCO. *Educação para a cidadania global: tópicos e objetivos de aprendizagem*. Brasília: UNESCO, 2016.

RIBEIRO, Rejane A.; PULINO, Lúcia Helena C. Z. Outubro, 2016, *Brasil: as ocupações de escolas brasileiras da rede pública pelos secundaristas: contextualização e caracterização*. *Revista Psicologia Política*, São Paulo, v. 19, no. 45, 2019.

TAVOLARI, Bianca; LESSA, Marília R.; MEDEIROS, Jonas; MELO, Rúrion; JANUÁRIO, Adriano. *As ocupações de escolas públicas em São Paulo (2015–2016) Entre a posse e o direito à manifestação*. *Novos Estudos*, CEBRAP, v. 37, no. 02, São Paulo, 2018

Data de Recebimento: 07/07/2022

Data de Aprovação: 18/11/2022

# EDUCAÇÃO DIGITAL: O ESTADO DA ARTE, OS DESAFIOS E AS PERSPECTIVAS PARA O LETRAMENTO UNIVERSAL DA POPULAÇÃO BRASILEIRA

## DIGITAL EDUCATION: THE STATE OF THE ART, THE CHALLENGES AND THE PERSPECTIVES FOR UNIVERSAL LITERACY OF THE BRAZILIAN POPULATION

Heitor Moreira de Oliveira\*

Paulo Cezar Dias\*\*

### RESUMO

O mundo está cada dia mais virtual. O uso das novas tecnologias está em franca expansão e atinge todas as searas da vida cotidiana. Atualmente já se fala, inclusive, que o acesso à internet é um direito fundamental do cidadão. Contudo, a realidade revela quadro de desigualdade e exclusão digital, de sorte que não são todas as pessoas que possuem efetiva acessibilidade à internet. Para além do acesso aos equipamentos, é imprescindível que haja a formação e capacitação dos cidadãos para o uso consciente da tecnologia. Nessa toada, sob o método dedutivo e pautado em revisão bibliográfica, o presente artigo tem por objetivo realizar uma radiografia sobre a educação/letramento digital da população brasileira, apontando a situação atual, os desafios e gargalos para a universalização do acesso à internet e também perspectivas para o futuro, com a apresentação de medidas que podem contribuir para a solução da questão.

Palavras-chave: educação digital; letramento digital; novas tecnologias; acesso à internet; exclusão digital.

### ABSTRACT

The world is increasingly virtual. The use of new technologies is booming and reaches all areas of daily life. Currently, it is even being said that access to the internet is a fundamental right of citizens. However, reality reveals an inequality and digital exclusion picture, so that not all people have effective Internet accessibility. In addition to access to equipment, it is essential that citizens be trained and qualified to use technology consciously. In this sense, under the deductive method and based on literature review, this article aims to make an x-ray on the education/digital literacy of the Brazilian population, pointing out the current situation, the challenges and bottlenecks to the universalization of Internet access, and also perspectives for the future, with the presentation of measures that can contribute to the solution of the issue.

Key-words: digital education; digital literacy; new technologies; internet access; digital exclusion.

\*Mestrando em Direito pelo Centro Universitário Eurípedes de Marília – UNIVEM; Juiz de Direito no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás – UFG, com intercâmbio na Universidade de Coimbra; Especialista em Direito Previdenciário e em Direito Constitucional.

\*\*Pós-Doutor pela Faculdade de Direito de Coimbra; Doutor em Direito pela Faculdade de Direito de São Paulo – FADISP; Bacharel e Mestre em Direito pelo Centro Universitário Eurípedes de Marília – UNIVEM; Professor do Programa de Mestrado do UNIVEM.

## INTRODUÇÃO

A internet, um sistema global de redes de computadores interligadas por um conjunto de protocolos, é uma invenção relativamente antiga, cujas origens remontam a meados da década de 1980. De fato, “a internet que usamos hoje – ou seja, a rede de computadores baseada na Transmission Control Protocol (TCP) / Internet Protocol (IP), conjunto de protocolos (Postel 1981) – agora é uma tecnologia relativamente antiga”<sup>3</sup>. Após um início vinculado a experimentos na seara militar e com uso restrito para fins acadêmicos e por uma elite de pesquisadores, a partir da década de 1990 ocorreu um crescimento exponencial do uso generalizado da internet, que, enfim, pode ser amplamente empregada por qualquer cidadão para as mais variadas atividades diárias. De fato, atualmente a internet está presente na vida de praticamente todas as pessoas ao redor do globo, ao alcance de suas mãos. Contudo, a “sociedade agora se encontra na estranha posição de ser totalmente dependente de um sistema tecnológico que é, ao mesmo tempo, bastante disruptivo, mas ainda é muito mal compreendido, se é que é”<sup>4</sup>.

Para que a internet deixe de ser uma tecnologia mal compreendida é necessário que se aproxime do cidadão. Afinal, hodiernamente muitas atividades já são praticadas via internet. É possível solicitar um veículo de transporte coletivo por aplicativos como o *Uber*, comprar comida e mantimentos por meio do *iFood*, chegar até determinado local guiando-se pelo *Waze*, conhecer novas pessoas através do *Tinder*, interagir com amigos pelo *Instagram*, se comunicar instantaneamente com as pessoas via *WhatsApp*, assistir a filmes e séries pelo *Netflix* e ouvir músicas por meio do *Spotify*, além de muitos outros exemplos que poderiam ser citados a fim de demonstrar o quanto o cotidiano atual é dependente da interatividade via internet. O rompimento da conexão pode até mesmo provocar incontáveis prejuízos econômicos, como se verificou em outubro de 2021 quando houve a queda momentânea do *WhatsApp*, *Facebook* e *Instagram*<sup>5</sup>.

A tecnologia e a informática estão, de fato, imiscuídas na vida cotidiana, de sorte que atualmente é possível assistir aulas à distância, participar de reuniões *on-line* e inclusive ser consultado por médicos através de plataformas digitais (telemedicina) ou mesmo participar remotamente de sessões virtuais de terapia com psicólogos. Inclusive,

<sup>3</sup> NAUGHTON, John. The evolution of the Internet: from military experiment to General Purpose Technology. *Journal of Cyber Policy*. Vol. 1. No. 1. Chatham House: The Royal Institute of International Affairs, 2016, p. 5. Tradução nossa. No original: “The Internet that we use today – i.e. the network of computer networks based on the Transmission Control Protocol (TCP)/Internet Protocol (IP) suite of protocols (Postel 1981) – is now relatively old technology”.

<sup>4</sup> NAUGHTON, John. *Op. cit.*, p. 5. Tradução nossa. No original: “society now finds itself in the strange position of being utterly dependent on a technological system that is both very disruptive and yet is poorly, if at all, understood”.

<sup>5</sup> Conforme notícia extraída do Portal G1. Queda do WhatsApp, Facebook e Instagram causa prejuízos no Alto Tietê. Profissionais que usam os serviços para conversar com clientes relatam que perderam vendas. Por Mirielly de Castro e Natan Lira, G1 Mogi das Cruzes e Suzano. 04/10/2021 18h12. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/mogi-das-cruzes-suzano/noticia/2021/10/04/queda-do-whatsapp-facebook-e-instagram-causa-prejuizos-no-alto-tiete.ghtml>. Acesso em: 28 abr. 2022.

o teletrabalho já é realidade, tanto na iniciativa privada, quanto no setor público<sup>6</sup>. E as perspectivas apontam para a crescente e constante evolução do uso da internet. Cite-se o caso do *e-commerce*, que possibilita a compra e venda de bens e serviços para qualquer parte do mundo, por um clique, através de plataformas digitais de *marketplace*, a exemplo da gigante *Amazon.com*. Ora, “O que estamos vendo hoje é apenas o começo. Em breve, será difícil até mesmo definir *e-commerce*, quanto mais medi-lo”<sup>7</sup>.

A propósito, a pandemia do novo coronavírus (COVID-19) impulsionou de forma significativa o uso da tecnologia em múltiplas áreas, como o próprio *e-commerce*, o teletrabalho e a telemedicina<sup>8</sup>.

O cenário de franca expansão da tecnologia, porém, traz consigo dois fenômenos que não podem ser ignorados: o *analfabetismo digital* e a *exclusão/desigualdade digital*. Deveras, se parcela da população está vertiginosamente inserida na realidade virtual, não se olvida que considerável número de pessoas está alheio à revolução tecnológica e sequer possui acesso à internet. Ainda, há muitos cidadãos, no Brasil e no mundo, que tampouco entendem como manusear um computador e/ou como acessar a internet. Ocorre que, num cenário no qual as tecnologias avançam cada vez mais para todas as searas possíveis, a carência de recursos materiais e o desconhecimento e ausência de competências e habilidades técnicas mínimas para efetivamente acessar com autonomia a rede mundial de computadores podem impactar negativamente no aumento das cifras de exclusão social num país historicamente tão desigual como é o Brasil.

O avanço das novas tecnologias é, em regra, salutar, na medida em que tem o condão de proporcionar mais comodidade e facilidade para os usuários de serviços e consumidores em geral. Veja-se, por exemplo, que foram as aulas na modalidade EaD (Ensino à Distância) que possibilitaram que pessoas residentes em polos mais distantes pudessem ter acesso a aulas com professores que apenas lecionavam presencialmente em grandes centros urbanos. Agora, o alcance é intensamente maior, já que a aula é gravada e transmitida (comumente, em tempo real, de modo síncrono) para muitos lugares ao redor do globo e pode ser assistida do conforto do lar doméstico.

Entretanto, é imprescindível que os benefícios decorrentes da expansão do uso da internet sejam de fato democratizados, universalizados, isto é, percebidos por todas as pessoas, indistintamente, portanto, sem qualquer discriminação. Caso contrário, na hipótese em que tais benefícios sejam gozados apenas pelos indivíduos que compõem as classes AB, ou tão somente pelos residentes em determinada região do país, ou

---

<sup>6</sup> Nesse sentido: NEPOMUCENO, Thiago Leão. Cibertrabalho: a era digital e as relações de trabalho. Desafios para uma coexistência constitucional harmônica. *Revista de Estudos Jurídicos do Superior Tribunal de Justiça*. V. 1. N. 1. Brasília, DF: 2020. Ainda: SOLIS, Julio Ismael Camacho. La pandemia digital para el trabajo por el Sars-Cov-2 (COVID 19). *UNISUL de Fato e de Direito: Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina*. V. 10. N. 21. Tubarão, SC: 2020.

<sup>7</sup> RIGBY, Darrell. The Future of Shopping. *Harvard Business Review*. Cambridge, Massachusetts, United States: Harvard Business Publishing, 2011. Tradução nossa. No original: “What we are seeing today is only the beginning. Soon it will be hard even to define e-commerce, let alone measure it.”

<sup>8</sup> Nesse sentido: SARLET, Gabrielle Bezerra Sales; MENDES, Beatriz Lourenço. Novas Tecnologias, Divisão Digital e o Direito à Saúde em Tempos de Covid-19: Perspectivas de Gestão e de Governança no Brasil. *Revista Direito Público*. v. 17. n. 94. Brasília: 2020.

pertencentes a certa faixa etária, etc., haverá inequívoco aumento do abismo social que segrega pobres, marginalizados e subalternizados, o que não se admite.

Várias designações são utilizadas para caracterizar um problema social surgido com a sociedade da informação e cibercultura, qual seja, o da exclusão digital, mas, seja exclusão digital, *apartheid digital*, abismo tecnológico ou outros, percebe-se que se não forem tomadas medidas hábeis, o acesso à infraestrutura informática ficará concentrado a uma determinada parcela da sociedade, ampliando ou mantendo a distância entre setores ricos e pobres, e assim mantendo problemas que envolvem justiça social. Se as máquinas de computador e a rede mundial que os interconecta formam o ambiente necessário e suficiente para satisfazer alguns direitos de natureza fundamental, a exemplo do acesso à informação, à cultura, do direito de se comunicar, é necessário que se busque alcançar uma circunstância tal em que todo e qualquer cidadão possa acessar este espaço digital e assim possa gozar de tais produtos que lhe são essenciais. Caso contrário, os mesmos problemas sociais que assolam a dignidade da pessoa humana permanecerão na cibercultura.<sup>9</sup>

A efetiva universalização do acesso às novas tecnologias e à internet reclama políticas públicas de *inclusão digital*, que nesse contexto de inovações tecnológicas presentes no dia a dia da população, deve ser vista como uma dimensão da cidadania. Pois, num cenário em que é possível expressar opiniões virtualmente, fazer e ter acesso a discursos eleitorais na internet e até justificar a ausência do voto pelo *smartphone*<sup>10</sup>, o direito de ter efetivo acesso à internet também passa a compor o espectro da cidadania.

Quando se discute a inclusão digital, num primeiro momento pode-se cogitar que exige tão somente o fornecimento de materiais e equipamentos técnicos necessários para possibilitar o acesso à internet. Sem embargo, é igualmente imprescindível que se viabilize o *letramento digital* da população (de toda a população), aqui entendido como “aspecto fundamental para canalizar a luta pelo reconhecimento da inclusão digital como direito social e estimular novas políticas públicas focadas nas habilidades e práticas sociais necessárias à formação de cidadãos autônomos na sociedade atual”<sup>11</sup>. É, pois, por meio do letramento digital que se oportuniza aos cidadãos a aquisição de conhecimentos específicos que lhes possibilitarão, de forma independente, a livre navegação no universo virtual, de modo consciente e crítico.

O direito ao letramento digital deve ser entendido hoje em dia como componente indissociável do direito à educação, mais especificamente à *educação digital*, que deve “funcionar como uma mola propulsora nas mudanças sociais ao ressignificar a função e o uso das tecnologias que adentram os portões da escola”<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> SALDANHA, Alexandre Henrique Tavares; MEDEIROS, Pablo Diego Veras. Processo judicial eletrônico e inclusão digital para acesso à justiça na sociedade da informação. *Processo Judicial Eletrônico*. Ano IX, n. 90, jul. 2020, p. 42.

<sup>10</sup> Conforme notícia extraída do Portal O GLOBO. Como justificar o voto pelo celular: saiba o que fazer em caso de ausência no dia da votação. Por O Globo Política, 09/11/2020 15:06. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2020/como-justificar-voto-pelo-celular-saiba-que-fazer-em-caso-de-ausencia-no-dia-da-votacao-24736706>. Acesso em: 28 abr. 2022.

<sup>11</sup> ROSA, Fernanda Ribeiro. Inclusão digital como política pública: disputas no campo dos direitos humanos. *SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos*. v. 10, n. 18. São Paulo: 2013, p. 34.

<sup>12</sup> PACHECO, Márcia Arantes Buiatti. *Educação digital: uma perspectiva de inclusão no cotidiano da escola*. Dissertação. Universidade Federal de Uberlândia. Mestrado em Educação. Uberlândia: 2011, p. 45.

O artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 aduz que a educação é um direito social. Por sua vez, o artigo 23 estabelece ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à educação. Ainda, diz o artigo 205 que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”<sup>13</sup>.

Segundo o texto constitucional, portanto, educação é direito de todos e elemento indispensável para o pleno desenvolvimento da pessoa humana, sob o ponto de vista psicológico e sociológico, para o preparo ao exercício da cidadania e para a qualificação profissional e posterior inserção no mercado de trabalho<sup>14</sup>. Além disso, a educação é um direito social cuja efetivação prática é um dever do Estado, que, portanto, deve agir positivamente (*facere*) para assegurar o efetivo cumprimento do mandamento constitucional. E, também é um dever imposto à família.

Nessa toada, importa ter em devida conta que por ‘educação’ não se entende tão somente a educação formal, ministrada em escolas, institutos técnicos e universidades. Na verdade, é possível vislumbrar um conceito mais amplo de educação, equivalente ao processo de formação, capacitação e aperfeiçoamento de uma pessoa para que possa adquirir conhecimentos, habilidades e técnicas que lhe permitam tomar consciência da realidade que o permeia e de certo objeto/fenômeno e, assim, agir com independência, processo esse que inicia desde a tenra idade, no núcleo familiar, e percorre toda a trajetória de desenvolvimento da pessoa, para além dos ambientais formais. Assim, é possível falar em educação ambiental, educação para o consumo, educação financeira, educação sexual, educação parental, educação religiosa, educação para o trânsito, etc.

De todo modo, a educação, inclusive a *educação digital*, frise-se, é direito de todos.

O direito à educação faz-se um direito de todos, porque a educação já não é um processo de especialização de alguns para certas funções na sociedade, mas a formação de cada um e de todos para a sua contribuição à sociedade integrada e nacional, que se está constituindo com a modificação do trabalho e do tipo de relações humanas.<sup>15</sup>

Nessa linha de raciocínio, o presente artigo tem por objetivo examinar as medidas que podem ser adotadas por políticas públicas a fim de assegurar a universalização do letramento digital de toda a população brasileira. Parte-se da hipótese de que o acesso à internet e às novas tecnologias não é realidade para todos os brasileiros e que, por isso, se faz necessária a adoção de medidas de inclusão digital. Mais especificamente, o artigo pretende investigar o cenário atual (o estado da arte) da educação digital no Brasil, os desafios e as perspectivas para a expansão universal do letramento digital da população.

<sup>13</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: 1988.

<sup>14</sup> MALISKA, Marcos Augusto. Art. 205. CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (orgs.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1.964-1.966.

<sup>15</sup> TEIXEIRA, Anísio. *Educação é um direito*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996, p. 60.

A questão de pesquisa que norteará a investigação é: “quais políticas públicas devem ser adotadas para garantir educação digital a todos os brasileiros para que, assim, tenham acesso e façam uso autônomo e crítico à internet e às novas tecnologias?”.

O presente trabalho é uma pesquisa bibliográfica, que, segundo ensina Marconi e Lakatos<sup>16</sup>, é o levantamento de toda a bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita. Ainda, segundo Gil<sup>17</sup>, por pesquisa bibliográfica entende-se a leitura, a análise e a interpretação de material impresso, a exemplo de livros, periódicos, imagens, manuscritos, etc. No caso do presente artigo, a coleta das informações foi realizada por meio do levantamento e análise de diferentes ideias contidas em artigos científicos e livros que tratam sobre a temática ora em exame.

### O direito fundamental de acesso à internet

A Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil e é conhecida como Marco Civil da internet<sup>18</sup>.

A lei conceitua internet como “o sistema constituído do conjunto de protocolos lógicos, estruturado em escala mundial para uso público e irrestrito, com a finalidade de possibilitar a comunicação de dados entre terminais por meio de diferentes redes”. Segundo o teor de seu artigo 4º, inciso I, “A disciplina do uso da internet no Brasil tem por objetivo a promoção do direito de acesso à internet a todos”. Ademais, o artigo 7º da lei preconiza que “O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania”.

A lei, de fato, foi um importante marco para a regulamentação do direito de acesso à internet. Afinal, como pontuado na introdução deste trabalho, hodiernamente a conectividade à rede mundial de computadores se apresenta cada vez mais presente no dia a dia das pessoas. Conseqüentemente, a internet passa a ser palco de uma série de atos que projetam inegáveis efeitos jurídicos, como a pactuação de contratos eletrônicos e a prolação de ofensas morais nas redes sociais. Realmente, se fazia urgente a edição de norma para regular e disciplinar essa nova realidade: o universo virtual.

A inserção da internet no cotidiano de quicá todas as pessoas é de tal grau que é cabível dizer que atualmente a execução de uma série de atividades e serviços depende ou é facilitada pelo uso da internet. Por exemplo, hoje em dia muitos serviços públicos já podem ser solicitados em ambiente virtual, pelo computador ou por *smartphones*, como a solicitação de segunda via de documento de identificação, a contestação de infrações de trânsito, o requerimento de mudança de domicílio eleitoral, dentre outros. De fato, “o uso das tecnologias também indica destacado potencial de ampliação e mesmo transformação da atuação estatal”<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do trabalho científico*. 4ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

<sup>17</sup> GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

<sup>18</sup> BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília: 2014.

<sup>19</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil. *Seqüência*. Publicação do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC. v. 41, n. 84, 2020, p. 222.

Destarte, dada a importância que a internet adquiriu gradativamente e diante do atual contexto no qual se conecta com o exercício de outros direitos, despertaram-se muitas vezes que advogam a tese de que o próprio acesso à internet deve ser entendido nos tempos atuais como um direito fundamental de todo cidadão. Nesse sentido, Garcia<sup>20</sup> destaca que o acesso à internet é essencial à cidadania, como reconhece o *caput* do artigo 7º do Marco Civil da internet e, em seguida, complementa a autora que “Declarando o mencionado art. 7º da Lei n. 12.965/2014 o acesso à Internet ‘essencial’, portanto necessário, ao exercício da cidadania, e sendo *esta fundamento* do Estado (artigo 1º, III) tem-se um novo direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro”. No mesmo sentido, Pes<sup>21</sup>, após obterem que o direito de acesso às novas TICs não está previsto expressamente como um direito fundamental no texto literal da Constituição Federal de 1988, identifica argumentos jurídicos para qualificá-lo como um direito fundamental implícito:

O Direito de acesso às novas tecnologias da informação e comunicação é similar ao Direito Fundamental de acesso à justiça, previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição. No direito de acesso à justiça, também conhecido como princípio da indeclinabilidade da prestação judicial, os titulares desse direito o exercem objetivando garantir o exercício de outros direitos, por vezes, direitos fundamentais. No direito fundamental implícito de acesso às novas tecnologias da informação e comunicação os titulares desses direitos também o exercem visando o exercício de outros direitos, como é possível verificar em alguns exemplos: no direito de peticionar a determinados órgãos da administração pública via sítios governamentais; no direito de acessar a prestação de contas dos poderes constituídos; no direito de participar de licitações públicas via internet; no direito obter certidões diretamente das páginas de órgãos públicos; no direito de registrar um boletim de ocorrência policial via internet; no direito de votar via internet nas propostas orçamentárias de orçamentos participativos ou consultas populares, etc.

Nada obstante, ainda que reconhecido implicitamente como direito fundamental, a realidade dos fatos demonstra que o acesso à internet ainda não é, em termos práticos, um direito assegurado a todos os brasileiros.

Com efeito, ainda é significativo o número de cidadãos que não fazem uso da internet e tampouco das novas tecnologias da informação e comunicação, conforme bem demonstra a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua 2018, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>22</sup>.

Segundo a referida pesquisa, num comparativo entre 2017 e 2018, houve um aumento do número de brasileiros que utilizaram a internet: em 2017, eram 69,8% e em 2018, eram 74,7%. Contudo, por outro lado, é possível concluir, à luz dos resultados da pesquisa do IBGE, que se pouco menos de 75% dos brasileiros utilizaram a internet, a

---

<sup>20</sup> GARCIA, Maria. Acesso à internet, direito fundamental: os fins e os meios. *Revista Argumentum*. V. 22, N. 3. Marília-SP, set.-dez. 2021, p. 918.

<sup>21</sup> PES, João Hélio Ferreira. O direito fundamental implícito de acesso às novas tecnologias da informação e comunicação. *Anais*. 3º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede. Santa Maria, RS: mai. 2015, p. 11-12.

<sup>22</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua 2018*. Brasília: 2020.

*contrario sensu*, o significativo percentual de pouco mais de 25% permanece isolado e alijado do processo de utilização da internet e das novas TICs. É, pois, pouco mais de ¼ (um quarto) dos cidadãos brasileiros com 10 anos ou mais de idade, cerca de aproximadamente 47 milhões de pessoas que não tem acessibilidade à internet.

A pesquisa ainda demonstra que o equipamento mais utilizado para acessar a internet é o telefone móvel celular (98,1%), seguido do microcomputador (50,7%), e que a principal finalidade do acesso à internet é o envio ou recebimento de mensagens de texto, voz ou imagens por aplicativos (95,7%), bem como para estabelecer conversas por chamadas de voz ou vídeo (88,1%).

Além disso, a pesquisa também evidenciou algumas importantes diferenças relativas ao acesso à internet, por região, situação do domicílio e por faixa etária. Assim, se verifica que ao passo que 81,1% dos habitantes da Região Sudeste possuem acesso à internet, o percentual é de apenas 64,0% na Região Nordeste. Ademais, se 79,4% das pessoas que moram na zona urbana possuem acessibilidade à internet, para aqueles que vivem no meio rural o número é de apenas 46,5%. As desigualdades também aparecem na comparação por grupos de idade, pois, se 91,0% das pessoas com 25 a 29 anos acessam a internet regularmente, apenas 38,7% daqueles que tem 60 anos ou mais possuem acesso à internet, o que demonstra que as pessoas com idade mais avançada tendem a se manter mais afastadas dos avanços tecnológicos.

Por derradeiro, outro dado importante revelado pela pesquisa do IBGE é o motivo que justifica a ausência de acessibilidade à internet, assim descrito:

No País, em 2018, cerca de ¼ das pessoas de 10 anos ou mais de idade não utilizaram a Internet, no período de referência dos últimos três meses. Para esse contingente, formada por 45 960 mil pessoas, pesquisou o motivo de não terem acessado a Internet nesse período. Os dois motivos mais apontados por essas pessoas foram não saber usar a Internet e falta de interesse em acessar a Internet, que abrangeram, respectivamente, 41,6% e 34,6%. Os dois motivos seguintes foram de razão econômica e representaram em conjunto, 17,5%. O serviço de acesso à Internet não estava disponível nos locais que as pessoas costumavam frequentar ainda ficou em 4,5%. O percentual de pessoas que não acessaram a Internet devido ao serviço não estar disponível nos locais que costumavam frequentar continuou destacadamente mais elevado na Região Norte (13,8%) e menor na Região Sudeste (1,9%), ficando no intervalo fechado de 3,4% a 4,1% nas demais.<sup>23</sup>

Como se vê, pois, além de ser considerável o número de pessoas que se mantém excluídas do acesso informático (cerca de 47 milhões de brasileiros), esse grupo, que podemos denominar de *excluídos digitais*, é bastante heterogêneo, eis que apresenta notáveis diferenças internas em termos de renda financeira, procedência geográfica, situação do domicílio e faixa etária, bem como também são diversos os motivos que explicam a exclusão digital. Por ora, contudo, é importante salientar que as razões pelas quais determinado indivíduo se mantém fora (*out*) do mundo virtual nem sempre é de ordem econômica. Inclusive, o principal motivo identificado foi a falta de conhecimentos

<sup>23</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Op. cit.*, p. 10-11.

práticos e técnicos, isto é, o entrevistado não sabia como usar a internet. E, em seguida, outro motivo que se destacou foi a falta de interesse em acessar a internet.

As evidências contidas na PNAD Contínua 2018 são confirmadas pela Pesquisa TIC Domicílios 2019, realizada pelo Centro Regional para o Desenvolvimento de Estudos sobre a Sociedade da Informação (CETIC.br), vinculado ao Comitê Gestor da Internet no Brasil, realizada entre outubro de 2019 e março de 2020<sup>24</sup>.

Deveras, a TIC Domicílios 2019 contou com amostra de 23.490 domicílios e 20.536 indivíduos, teve por objetivo perquirir acerca do acesso às TICs e do uso da internet, e evidenciou que 20 milhões de domicílios não possuem Internet (28%), bem como que um a cada quatro brasileiros não usa a internet, de sorte que são 134 milhões de usuários (74%), contudo, 47 milhões de não usuários de internet (26%).

A pesquisa também apresenta alguns dados que confirmam notória diferença por classe social, localização e faixa etária. Com efeito, aponta que 99% dos domicílios da classe A contam com acesso à internet, e, de outra banda, o número é de apenas metade (50%) dos domicílios das classes DE. De igual modo, aponta que 77% dos residentes na zona urbana são usuários de internet, sendo 53% no meio rural; que 92% das pessoas de 16 a 24 anos são usuários de internet, ao passo que só 34% das pessoas de 60 anos ou mais o são; que 95% das pessoas pertencentes à classe A tem acesso à internet, sendo apenas 57% daqueles das classes DE; e que tão somente 16% das pessoas sem nível de formação (analfabetos) ou apenas com educação infantil são usuárias de internet, sendo, noutro giro, 97% daqueles que possuem ensino superior.

Na mesma trilha, um estudo do Instituto Locomotiva e da consultoria PwC indicou que 71% da população com mais de 16 anos, portanto, mais de 33 milhões de brasileiros, não consegue usar a internet todos os dias<sup>25</sup>.

A pesquisa também traz importantes subsídios sobre a *desigualdade digital* no Brasil, demonstrando que há irrefutáveis disparidades de acesso (*gaps* digitais). Aliás, o estudo apresenta interessante comparativo entre o índice de privação *on-line* e os perfis de usuários, do que se destaca dois grupos, a saber: o dos *subconectados* (41,8 milhões de brasileiros), composto majoritariamente por pessoas oriundas das Regiões Nordeste e Norte e das classes DE, que fazem uso de celular pré-pago e são, em sua maioria, negros e menos escolarizados, acessando a internet por aproximadamente 19 dias/mês; e o dos *desconectados* (33,9 milhões de brasileiros), em grande parte homens idosos não alfabetizados e pertencentes às classes C, D e E, sem qualquer tipo de acesso à internet (período médio mensal de acesso: 0 dias).

Além disso, a pesquisa evidenciou importantes desigualdades, na medida em que mostra que o número de usuários de internet não negros (83%) é maior do que o de negros (75%) e que o número de estudantes de escolas privadas que usam a internet (98%) é bastante superior ao de alunos de escolas públicas (78%).

<sup>24</sup> CETIC.br – CENTRO DE ESTUDOS SOBRE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO DO COMITÊ GESTOR DA INTERNET BRASIL. *Apresentação dos Principais Resultados: TIC Domicílios 2019*. NIC.BR, 2020.

<sup>25</sup> PRICEWATERHOUSECOOPERS BRASIL LTDA. Instituto LOCOMOTIVA. *O abismo digital no Brasil*. 2022.

Pois bem. A *exclusão digital* (como visto, cerca de 47 milhões de brasileiros não tem acesso à internet), aliada à *desigualdade digital* (como visto, os estudos mostram que fatores como classe social, região de domicílio e idade impactam no uso da internet), pode gerar repercussões no plano fático-material, mormente em contextos nos quais o acesso à internet é erigido como condição elementar para o exercício de direitos.

A propósito, foi o que se verificou no período da pandemia do novo coronavírus (COVID-19). De fato, diante da necessidade de se observar o distanciamento social como medida sanitária de prevenção ao contágio do vírus, muitos serviços públicos migraram exclusivamente para a plataforma virtual, o que criou obstáculos de acesso para aquelas pessoas que não tinham modos de acessar a internet. Inclusive, até mesmo o saque do auxílio emergência, o benefício assistencial criado pelo Governo Federal a fim de prover renda mínima de subsistência para aqueles que ficaram desempregados ou que não puderam mais trabalhar em decorrência da pandemia, dependia de cadastro *on-line*, o que provocou inúmeros desafios para que os excluídos digitais pudessem ter acesso ao dinheiro vital para a sua sobrevivência. Nesse sentido:

Esses dados, aqui referidos assim de forma aparentemente estática, ganharam uma face triste e mesmo cruel, em meio à Pandemia de Coronavírus (Covid-19), quando um contingente considerável de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade tiveram dificuldades em acessar o benefício da renda básica emergencial de R\$ 600,00 (seiscentos reais) (artigo 2º da Lei n. 13.982/2020), por conta de problemas de acesso e preenchimento de dados no aplicativo disponibilizado pelo governo, em parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF), bem como problemas relacionados à regularização de documentos pessoais (como o Cadastro de Pessoas Físicas – CPF).<sup>26</sup>

A triste e lamentável situação, que revela na prática o lado mais perverso da exclusão digital, também foi destacada por Muniz *et. al.*, onde se explica que “grande número de pessoas não possuía habilidades para uso das tecnologias ou mesmo celulares ou computadores para acessar o sistema/aplicativos; outras pessoas não possuíam conta corrente para o recebimento do benefício”, de sorte que o período da pandemia evidenciou “segregações provocadas por poder estar *on-line* e ter que ficar *off-line*, devido às circunstâncias de diferenciação social”<sup>27</sup>.

É importante que se diga que a *exclusão digital* não está adstrita tão somente a fatores financeiros, de pobreza material. Nesse sentido, recorde-se que a pesquisa PNAD Contínua 2018 trouxe à baila que os principais motivos que justificam elevado número de pessoas infoexcluídas é a falta de conhecimentos/habilidades (não sabem usar) e a falta de interesse (não querem usar). De fato, o fenômeno da exclusão digital pode se caracterizar “tanto pelo fato de não ter um computador, ou por não saber utilizá-lo (saber ler) ou ainda por falta de um conhecimento mínimo para manipular a tecnologia com a

<sup>26</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. *Op. cit.*, p. 226.

<sup>27</sup> MUNIZ, Cátia Regina; *et al.* Uma análise sobre exclusão digital durante a pandemia de Covid-19 no Brasil: quem tem direito às cidades inteligentes? *Revista de Direito da Cidade*. vol. 13, n. 2. Rio de Janeiro, RJ: 2021, p. 715.

qual convive-se no dia-a-dia”<sup>28</sup>. Entretanto, é estreme de dúvidas que o fenômeno da *exclusão digital* é mais uma manifestação (uma nova faceta) da *exclusão social* que historicamente caracteriza a evolução do povo brasileiro. Destarte, é forçoso entender a exclusão digital “dentro de um contexto mais abrangente de exclusão decorrente da desigualdade social, econômica e educacional”<sup>29</sup>.

A propósito, a pandemia de COVID-19 fez acentuar ainda mais as desigualdades que já existiam na estrutura da sociedade brasileira e os seus impactos negativos foram sentidos em maior grau por aqueles grupos populacionais que já se encontravam em situação de vulnerabilidade. Deveras, “a crise da COVID-19 afetou todos os setores da sociedade e explicitou ainda mais problemas sofridos pelas classes vulneráveis, que são historicamente decorrentes de questões sociais, políticas e econômicas”<sup>30</sup>. Vale dizer, diante da realidade social de carência de insumos básicos para subsistência de pessoas inseridas em zonas de invisibilidade e de marginalização, enfim, de extrema vulnerabilidade social, se agravaram problemas antecedentes à pandemia, de sorte que “frente à carência de recursos básicos para sobrevivência, a tecnologia, representada por internet de qualidade, aplicativos instalados e *habilidades técnicas para acessá-los*, pode representar mais um bem escasso”<sup>31</sup>.

Não é outra a conclusão que se extrai de estudo elaborado pelo Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), contido em Nota Técnica intitulada “A pandemia de COVID-19 e os(as) profissionais das Defensorias Públicas”<sup>32</sup>. Considerando que a Defensoria Pública é instituição voltada a assegurar os direitos da parcela da população mais vulnerável, atendendo público como pessoas pobres e extremamente pobres, mulheres em situação de violência doméstica, população negra, pessoas em situação de rua, população trans, população migrante, população carcerária, usuários dos equipamentos de saúde, povos indígenas e quilombolas, a pesquisa demonstrou que 47% dos profissionais que atuam nas Defensorias Públicas acreditam que não conseguiram atender esse público satisfatoriamente durante a pandemia.

De um lado, o reconhecimento do acesso à internet e às novas TICs como um direito fundamental constitucional (ainda que implícito) de todos os cidadãos, e, de outro lado, a constatação de que, em termos práticos, é profunda a exclusão digital que atinge considerável número de pessoas no Brasil, associada à evidência de que o não-acesso à internet tem como causas, também, o desconhecimento e a falta de interesse, nos conduz à irrefutável percepção de que a garantia plena integral do direito de acesso à internet perpassa pela necessária efetivação do direito de *educação digital* para todos.

<sup>28</sup> ALMEIDA, Lília Bilati de; PAULA, Luiza Gonçalves de. O retrato da exclusão digital na sociedade brasileira. *Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação*. v. 2, n. 1, p. 56.

<sup>29</sup> CASTRO JUNIOR, Orlando Vieira de. Competência em informação e inclusão digital no Brasil. *Revista da CGU*. v. 11, n. 18. Brasília: 2019, p. 1.045.

<sup>30</sup> MUNIZ, Cátia Regina; et al. *Op. cit.*, p. 710.

<sup>31</sup> SIQUEIRA, Dirceu Pereira; LARA, Fernanda Corrêa Pavesi; LIMA, Henriqueta Fernanda C.A.F. Acesso à Justiça em tempos de pandemia e os reflexos nos direitos da personalidade. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*. Rio de Janeiro, n. 38, dez. 2020, p. 36. Grifou-se.

<sup>32</sup> FGV. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Núcleo de Estudos da Burocracia. *A pandemia de COVID-19 e os(as) profissionais das Defensorias Públicas*. Nota Técnica. [s.l.], agosto de 2020.

## O direito à educação digital

A educação é um direito social previsto no artigo 6º do texto constitucional e detalhado entre os artigos 205 a 214 da Constituição da República Federativa do Brasil, onde se lê que se trata, a um só tempo, de direito de todos e dever do Estado e da família com vistas ao preparo do indivíduo para o exercício da cidadania<sup>33</sup>.

Dizer que a educação é um direito de todos e um dever do Estado quer significar que todas as pessoas são titulares de direito público subjetivo à educação, razão pela qual “o indivíduo tem a faculdade de exigir do Estado o cumprimento da prestação educacional pelos Poderes Públicos, pelo que, do seu não oferecimento, tem-se a responsabilização da autoridade competente”<sup>34</sup>.

Ademais, sendo qualificada como um direito social, a educação é decorrente, filosófica e juridicamente, dos direitos humanos de segunda geração/dimensão, que “requisitam uma presença ativa de financiamento e ativos econômicos para serem realizados”<sup>35</sup>. Em outras palavras, a concretização material do direito à educação é dependente de uma atuação positiva do Estado, isto é, uma obrigação de agir, de fazer (*facere*), de atuar no plano fático. Como consequência, à semelhança dos demais direitos sociais, tipicamente prestacionais, comumente a efetivação do direito à educação encontra obstáculos de ordem financeira-orçamentária. De fato, os “direitos sociais se convertem em direitos a prestações estatais que, por sua vez, encontram limitações não somente normativas, enfrentando problemas fáticos ligados à reserva do possível”<sup>36</sup>.

A propósito, o Ministro Luís Roberto Barroso, em sede doutrinária<sup>37</sup>, apresenta alguns gargalos que obstam ou dificultam a efetivação do direito à educação, como o analfabetismo funcional, a evasão escolar no Ensino Médio, o baixo percentual do ensino profissionalizante e a carência da oferta de creches para o Ensino Infantil.

Inclusive, um exemplo que bem ilustra a dificuldade prática de concretização fática do direito à educação diz respeito ao dever do Estado em disponibilizar vagas de creches para crianças na primeira infância. De fato, há candente controvérsia que impera sobre o tema e que coloca em embate, de um lado, o direito de todos à “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade”, conforme artigo 208, inciso I, da Constituição Federal, e, de outro lado, as limitações financeiras do Poder Público<sup>38</sup>. A matéria ainda pende de resolução definitiva por parte do Excelso Supremo Tribunal Federal, que, em 13/12/2017, reconheceu repercussão geral ao Recurso Extraordinário de nº 1.008.166-SC, Rel. Min. Luiz Fux, para julgamento do Tema nº 548:

<sup>33</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: 1988.

<sup>34</sup> ROHLING, Marcos. As Origens Filosóficas e Jurídicas da Educação Como Direito Público Subjetivo. *Revista Direito Público*. v. 19. n. 101. Brasília: 2022, p. 451.

<sup>35</sup> ROHLING, Marcos. *Op. cit.*, p. 454.

<sup>36</sup> MAURICIO JR., Alceu. *A revisão judicial das escolhas orçamentárias: a intervenção judicial em políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 26.

<sup>37</sup> BARROSO, Luís Roberto. A educação básica no Brasil: do atraso prolongado à conquista do futuro. *Revista Direitos Fundamentais & Justiça*. Ano 13, N. 14, p. 117-155. Belo Horizonte: jul/dez 2019.

<sup>38</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: 1988.

“Dever estatal de assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a 5 (cinco) anos de idade”<sup>39</sup>.

Aliás, malgrado seja um direito da pessoa (de toda pessoa), cumpre deixar claro que “o direito à educação não compreende somente a dimensão individual, mas a social também, pois a formação de cada cidadão contribui para o desenvolvimento econômico, político e social de toda a sociedade”<sup>40</sup>. Trata-se, portanto, de um direito individual de relevante interesse público e que, por isso, deve ser assegurado pelo Estado a todas as pessoas, caracterizando-se, nessa medida, como um direito social.

Ora, o direito à educação se vincula umbilicalmente ao direito social de cidadania, considerado um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito constituído pela República Federativa do Brasil, conforme inciso II do artigo 1º da Constituição Federal.

É o que se compreende do escólio de T. H. Marshall (1967, p. 73):

O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como um direito da criança frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado.<sup>41</sup>

Não por outra razão, o Marco Civil da internet dispõe que a disciplina do uso da internet no Brasil tem como fundamento o exercício da cidadania em meios digitais (artigo 2º, inciso II), aduz que o acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania (artigo 7º, *caput*), estabelece que constitui diretriz para a atuação do Poder Público no desenvolvimento da internet no Brasil a promoção da cidadania (artigo 24, inciso IX), e, em seu artigo 26, arremata prescrevendo, *in verbis*:

O cumprimento do dever constitucional do Estado na prestação da educação, em todos os níveis de ensino, inclui a capacitação, integrada a outras práticas educacionais, para o uso seguro, consciente e responsável da internet como ferramenta para o exercício da cidadania, a promoção da cultura e o desenvolvimento tecnológico.<sup>42</sup>

O artigo 26 supratranscrito é a base legal que abriga o direito à *educação digital*, pois esclarece que hodiernamente o dever estatal de se desincumbir de sua obrigação de prestar serviços educacionais também deve incluir a capacitação dos alunos quanto ao uso seguro, consciente e responsável da internet.

Por conseguinte, à luz do citado artigo, “na sociedade moderna, é necessário que as escolas – públicas ou privadas – insiram em sua grade pedagógica, o uso consciente da Internet, sempre visando ao desenvolvimento da sociedade”<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pesquisa avançada repercussão geral. Tema 0548*. Brasília: 2022.

<sup>40</sup> SILVEIRA, Adriana A. Dragone Silveira. A busca pela efetividade do direito à educação: análise da atuação de uma Promotoria de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista. *Educar em Revista*. N. especial 2. Curitiba: Editora UFPR, 2010, p. 235.

<sup>41</sup> MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 73.

<sup>42</sup> BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília: 2014.

<sup>43</sup> ABDET. Academia Brasileira de Direito do Estado. *Comentários ao Marco Civil da Internet*. 2015, p. 23.

A intersecção entre internet, tecnologia e educação é irrefutável. Parafraseando Schiller<sup>44</sup>, não há atividade que não seja afetada ou influenciada, direta ou indiretamente, pelo avanço tecnológico, e, nesse movimento, a educação não está a salvo dessa força irrefreável. O próprio modo de ensinar foi e está sendo significativamente alterado pela revolução tecnológica. Nesse sentido, é sintomático observar que já é prática corrente assistir aulas à distância, remotamente, via computador ou *smartphone*. De fato, “as tecnologias de informação e comunicação, além de afetarem o contexto em que a educação tem lugar e de fornecerem à educação excelentes ferramentas de aprendizagem, estruturam novos ambientes de aprendizagem”<sup>45</sup>.

Inclusive, as aulas virtuais se expandiram sobremaneira durante o período de isolamento social decorrente da pandemia de COVID-19, o que também revelou quadro de desigualdade e obstáculos de acesso à educação em ambiente exclusivamente digital. É o que consta no estudo de Muniz *et. al.*, segundo o qual, “na área da educação, além de explicitar a carência das classes menos favorecidas, o fechamento das escolas trouxe à tona vários impasses para pais, estudantes e professores”<sup>46</sup>, como a falta de acesso a recursos, computadores e/ou a internet de qualidade nas residências dos alunos, a ausência de local adequado para estudo no ambiente doméstico, a falta de capacitação dos professores para elaboração das aulas, o despreparo dos alunos para cursar aulas em meio digital, a inexperiência dos pais para dispensar apoio aos filhos em casa e até problemas relacionados à segurança alimentar, uma vez que muitas crianças dependiam da merenda escolar para garantir fonte de alimentação diária.

Contudo, o presente estudo tem por foco a *educação digital* como o processo de transmissão e compartilhamento de experiências, conhecimentos, habilidades, recursos e competências técnicas e práticas que viabiliza a aquisição de uma gama de saberes que possibilita que a pessoa saiba como usar a internet e as novas tecnologias da informação e comunicação de modo seguro, consciente e responsável, como disposto no artigo 26 do Marco Civil da internet, isto é, de modo independente, autônomo e crítico.

Noutros termos, o recorte que ora se propõe é o entendimento da educação como o processo de ensino-aprendizagem voltado à aquisição de *competência em informação* para desenvolvimento das *habilidades* necessárias para acessar e usar a tecnologia, de tal modo que o usuário aprenda a obter, selecionar, organizar, avaliar, compartilhar e mesmo desenvolver informações na internet, de forma crítica e ética.

O conjunto dessas habilidades é chamado pela Ciência da Informação de *information literacy*, termo que pode ser traduzido como educação para a competência em informação, uma espécie de letramento informático que é um fator importante para a formação do cidadão do século XXI, ou seja, o indivíduo

<sup>44</sup> SCHILLER, Cristiano O. S. B. Tribunais virtuais e tecnologias disruptivas como meios de ampliação do acesso à Justiça. *Revista de Direito e as Novas Tecnologias*. V. 13. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

<sup>45</sup> SOFFNER, Renato. Tecnologia e Educação: um diálogo Freire – Papert. *Revista Tópicos Educacionais* – UFPE. V. 19, N. 1. Recife: jan/jun, 2013, p. 151.

<sup>46</sup> MUNIZ, Cátia Regina; *et al.* *Op. cit.*, p. 711.

será capaz de facilitar sua vida e aprofundar seus conhecimentos através da utilização de recursos digitais.<sup>47</sup>

Nessa linha de raciocínio, é forçoso reconhecer que, na contemporaneidade, sob os influxos da quarta revolução industrial<sup>48</sup>, o direito à *educação digital* é o direito da pessoa de ter acesso à *educação para a competência em informação*, ou, dito de outro modo, o direito ao *letramento digital*, consistente “na capacidade de fazer o *uso social competente* de múltiplos suportes tecnológicos para agir sobre a informação”<sup>49</sup>.

O letramento digital, portanto, “significa mais do que ser alfabetizado e abarca a capacidade de aplicar o conhecimento em um contexto”<sup>50</sup>, de apropriar-se dos recursos tecnológicos, focando-se na qualidade do acesso e na autonomia do sujeito aprendiz.

Desse modo,

Ser um letrado digital significa localizar, selecionar, ler, interpretar e produzir informações de forma crítica, reflexiva e criativa. Mas não estamos falando de qualquer informação. Estamos nos referindo a uma informação recheada com textos midiáticos, dispostos em várias linguagens e contextos digitais. Significa compreender um texto criado e recriado de forma individual e/ou coletiva; um texto multimidiático, com sons, cores, imagens, vídeos, textos, links, abertos para novas recriações e para coautorias. Mas para ser esse letrado no mundo atual é preciso saber ler essas linguagens, é preciso entendê-las e também ser um produtor ativo e crítico das mesmas. Um sujeito que só copia pode fazer parte do espaço digital, mas está excluído das possibilidades desse ciberespaço que exige compartilhamento e construção coletiva. (...) A perspectiva do letramento digital é então tomada como instituinte, pois supera a simples alocação ou mesmo apropriação tecnológica, para se constituir como dado fundamental de uma cidadania ativa e crítica na atualidade. Portanto, por trás desta perspectiva está a concepção de que todos devem ter pleno acesso à informação e, assim, produzir o seu modo próprio de ser e de agir no mundo.<sup>51</sup>

Em síntese, ser um *letrado digital* é muito mais do que saber ligar um computador ou clicar em um *link* de internet. É ter autonomia crítica para poder navegar com liberdade e criatividade pelo universo digital, inclusive podendo valer-se da tecnologia a seu favor, de acordo com a sua realidade fática, apropriando-a em seu benefício e/ou de sua comunidade, num franco exercício de cidadania ativa e crítica. É elementar, pois, que a *educação digital* é a chave para que a pessoa se torne um letrado digital.

Nessa linha de entendimento, a próxima seção será dedicada a compreensão do *letramento digital* como medida eficaz de enfrentamento da *exclusão digital*, voltada,

<sup>47</sup> MOREIRA, Carla. Letramento digital: do conceito à prática. *Anais do SIELP*. V. 2, N. 1. Uberlândia: EDUFU, 2012, p. 1.

<sup>48</sup> SCHWAB, Klaus. *A Quarta Revolução Industrial*. Trad. Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

<sup>49</sup> RIBEIRO, Leila Maria Tinoco Boechat; SOUZA, Carlos Henrique Medeiros de; LUQUETTI, Eliana Crispim França. Letramento digital do cidadão: proposta inclusiva no âmbito do Judiciário para efetividade ao direito de acesso à justiça eletrônica. *Revista Eletrônica do CNJ*. v. 5, n. 2, Brasília: 2021, p. 115. Grifou-se.

<sup>50</sup> ROSA, Fernanda Ribeiro. *Op. cit.*, p. 36.

<sup>51</sup> ABRANCHES, Sérgio Paulino; PADILHA, Maria Auxiliadora. Proi-digit@l: extensão e formação no contexto da inclusão digital. OLIVEIRA, Aurenéa Maria de; PEREIRA, Célia Maria Rodrigues da Costa; SILVA, Gildemarks Costa e (orgs.). *Temas Contemporâneos em Educação*. Extensão, cidadania e tecnologia. Recife: Editora UFPE, 2017, p. 161-162.

portanto, à *inclusão digital* de toda a população brasileira e, conseqüentemente, de universalização da *educação digital*, para garanti-la, de fato, como direito de todos.

### O letramento digital como política pública de inclusão digital

“Estamos a bordo de uma revolução tecnológica que transformará fundamentalmente a forma como vivemos, trabalhamos e nos relacionamos”. Foi o que disse o professor Klaus Schwab em entrevista concedida para a BBC em 2016<sup>52</sup>. De fato, a quarta revolução industrial (também chamada de revolução 4.0) está alterando a forma como vivemos, em todos os âmbitos possíveis, desde o mercado de trabalho até a interação social. Atualmente, é cada vez mais comum conceitos como internet das coisas, *big data*, *bitcoins*, *blockchain*, inteligência artificial, etc. A internet e as novas tecnologias da informação e comunicação (TICs) se imiscuíram de tal forma em nosso dia a dia que praticamente todas as atividades, na vida social, no setor público e na iniciativa privada, agora são realizadas no meio virtual, exclusivamente ou não. Conseqüentemente, se faz necessário compreender o ambiente digital em que (todos) se inserem.

Definitivamente, a revolução digital tem o potencial de viabilizar incontáveis benefícios para a sociedade. Basta comparar o antes e o depois da introdução do *Waze*, que permitiu inimaginável facilidade de navegação pelas vias terrestres, dispensando a necessidade de consulta a mapas físicos. Ou, imagine-se a expansão educacional que a EaD provocou, possibilitando que pessoas residentes em zonas mais distantes pudessem ter acesso à mesma aula transmitida nos grandes centros urbanos.

De outra banda, contudo, só haverá ganhos reais derivados da revolução 4.0 se os seus benefícios forem democratizados, isto é, compartilhados por todos os cidadãos. Caso contrário, o cenário será de inaceitável aprofundamento das desigualdades sociais previamente existentes, o que poderá gerar aumento da pobreza, da marginalização, do desemprego e da discriminação. Relembre-se as dificuldades que milhares de brasileiros tiveram para acessar o auxílio emergencial em pleno pico da pandemia de COVID-19. Ora, a disponibilização de determinado serviço em modalidade exclusivamente virtual, num contexto no qual existem milhões de excluídos digitais, redundará, em conseqüência, na privação de acesso dessas pessoas àquele determinado serviço, o que não se admite. Enfim, “na corrida tecnológica é preciso ponderar estratégias inclusivas, que não deixem ninguém para trás”<sup>53</sup>.

É preciso, portanto, compreender o fenômeno digital e aparar as suas arestas, à medida que “é indubitável que a exclusão digital finda por agredir direitos fundamentais previstos na Carta Política de 1988”<sup>54</sup> (SOUZA, 2020, p. 155).

A solução eficaz para a *exclusão digital* reside justamente em sua faceta oposta: a *inclusão digital* ou *digital inclusion*. Desse modo, as transformações tecnológicas devem se guiar em direção a uma agenda inclusiva de universalização dos direitos.

<sup>52</sup> Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-37658309>. Acesso em: 02 mai. 2022.

<sup>53</sup> SIQUEIRA, Dirceu Pereira; LARA, Fernanda Corrêa Pavesi; LIMA, Henriqueta Fernanda. *Op. cit.*, p. 38.

<sup>54</sup> SOUZA, Carlos Magno Alves de. Acessibilidade digital em tempos de pandemia: um direito fundamental. *Revista Direitos Fundamentais e Alteridade*. v. 4, n. 2, p. 143-160, Salvador: jul.-dez. 2020, p. 155.

Citando diversas fontes, Rosa traz a lume diferentes entendimentos para a compreensão do conceito de inclusão digital. A ver:

[...] três vertentes de compreensão do conceito de inclusão digital: como “acesso”, como “alfabetização digital” e como “apropriação de tecnologias”. A primeira focaliza a distribuição de bens e serviços que garantam o acesso à infraestrutura e às TIC. Já na segunda vertente, o foco é colocado nas habilidades básicas em TIC, que permitam ao indivíduo saber fazer uso delas, sendo, neste caso, o acesso aos meios físicos, bem como a alfabetização escolar, os requisitos necessários para se desenvolver. A terceira vertente defende um passo posterior à chamada alfabetização digital: além de saber usar, os indivíduos devem desenvolver uma compreensão dos novos meios que lhes permitam apropriar-se desses recursos para “reinventar seus usos e não se constituir como meros consumidores” [...] <sup>55</sup>.

Para os fins do presente artigo, alinhamo-nos à terceira vertente, que evoca a ideia de inclusão digital como *um passo além* da mera alfabetização digital, significando a capacidade de apropriação autônoma das tecnologias, a fim de que haja a emancipação do indivíduo no ambiente virtual, bem como remete à compreensão de que a inclusão não é alcançada tão somente com o mero fornecimento de equipamentos, bens e serviços materiais (v.g. acesso a computadores e conexão à internet), mas pressupõe o processo de ensino-aprendizagem de educação para a competência em informação.

Destarte, para os fins deste artigo, a inclusão digital, na trilha da terceira vertente abordada na citação de Rosa, supratranscrita, nos remete a noção de *letramento digital*, que “não se confunde com a ideia de alfabetização digital, mais voltada aos aprendizados iniciais das novas tecnologias” <sup>56</sup>, eis que o letramento digital vai além e compreende a inclusão digital como apropriação autônoma e crítica da tecnologia.

Para entender como o *letramento digital* é a mais eficaz medida de *inclusão digital* é imprescindível ter em devida conta que a *exclusão digital* é fenômeno que não se limita à simples indisponibilidade material de equipamentos/máquinas ou de ferramentas para conexão à internet. Na verdade, a exclusão digital vai além disso, razão pela qual a inclusão digital também deve ir além do mero fornecimento de recursos materiais.

A exclusão digital é “um estado no qual um indivíduo é privado da utilização das tecnologias de informação, seja pela insuficiência de meios de acesso, *seja pela carência de conhecimento ou por falta de interesse*” <sup>57</sup>.

Nesse sentido, a já mencionada pesquisa PNAD Contínua 2018, realizada pelo IBGE, demonstrou que não é apenas a insuficiência de meios de acesso que provoca a situação de exclusão digital. Com efeito, no que concerne ao motivo por que as pessoas não utilizaram a internet, 11,8% da amostra apontou que o “serviço de acesso à internet era caro”, 5,7% dos entrevistados responderam que o “equipamento eletrônico necessário para acessar à internet era caro” e segundo 4,5% o “serviço de acesso à internet não estava disponível nos locais que costumavam frequentar” <sup>58</sup>. Como se vê, são motivos que se ligam à ausência/deficiência de recursos materiais. Destarte, para

<sup>55</sup> ROSA, Fernanda Ribeiro. *Op. cit.*, p. 36.

<sup>56</sup> ROSA, Fernanda Ribeiro. *Op. cit.*, p. 37.

<sup>57</sup> ALMEIDA, Lília Bilati de; PAULA, Luiza Gonçalves de. *Op. cit.*, p. 56. Grifou-se.

<sup>58</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Op. cit.*, p. 10-11.

superação de tais gargalos, a solução mais eficiente é o fornecimento de equipamentos, máquinas, *hardware*, *software*, acessórios, eletrônicos, enfim, bens que sejam necessários para viabilizar a conectividade com a rede mundial de computadores, além do fornecimento, a custo razoável, do serviço de acesso à internet. Entretanto, os maiores percentuais da PNAD Contínua 2018 evidenciam que os principais motivos para o não-acesso à internet são: 41,6% dos entrevistados “não sabiam usar à internet” e 34,6% da amostra apontou como motivo a “falta de interesse em acessar à internet”<sup>5960</sup>.

Ora, para a falta de conhecimentos/habilidades/competências (não saber usar) e para a falta de interesse (não querer usar), o simples fornecimento de bens e serviços é inócuo e irrelevante, se não se fizer acompanhar da medida que se afigura mais eficaz para o equacionamento de tal quadro deficitário: a *educação digital*.

A título de mero exercício hipotético-didático, tomando como referência os resultados da PNAD Contínua 2018, uma política pública que se limite tão somente ao fornecimento de equipamentos e infraestrutura, quando muito reverteria 22% (11,8% + 5,7% + 4,5%) dos motivos apontados como justificativa para o não-acesso à internet. Porém, a exclusão digital ainda remanesceria na proporção de 76,2% (41,6% + 34,6%).

Daí, logo se vê que, somado ao fornecimento de bens e serviços materiais, é imprescindível que o Poder Público viabilize o letramento digital de toda a população.

Nessa linha de raciocínio, o notável trabalho de Castro Junior é revelador. O autor examinou os resultados de auditorias feitas pela Controladoria-Geral da União (CGU) em dois programas sociais de inclusão digital do Governo Federal, a saber, a implantação de Telecentros comunitários e o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO), e verificou que ambos os programas se limitaram apenas ao fornecimento de equipamentos, bens e serviços, e, conseqüentemente, “não combateram a exclusão digital adequadamente, pois desconsideraram a necessidade do desenvolvimento de competências em informação”<sup>61</sup>, concluindo, assim, que a não utilização da internet no Brasil “é bem mais motivada por aspectos relativos à competência em informação do que por questões tecnológicas, (verificadas/restritas/ suportadas por) equipamentos e infraestrutura”<sup>62</sup> e que, portanto, “pouco adianta garantir acesso a microcomputadores e à rede mundial se o indivíduo não souber qual o acesso usar, qual a informação buscar, como combinar uma informação com outra e como a utilizar para a vida”<sup>63</sup>.

Na trilha do escólio de Castro Junior, é possível concluir que, na verdade, o problema da exclusão digital no Brasil está relacionado mais com aspectos educacionais. Conseqüentemente, “as políticas públicas deveriam ser orientadas para oferecer capacitação para o uso da internet e, mais importante, educação formal e voltada para o desenvolvimento do senso crítico”<sup>64</sup>.

<sup>59</sup> 1,9% da amostra apontou “outro motivo”.

<sup>60</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Op. cit.*, p. 10-11.

<sup>61</sup> CASTRO JUNIOR, Orlando Vieira de. *Op. cit.*, p. 1.045.

<sup>62</sup> CASTRO JUNIOR, Orlando Vieira de. *Op. cit.*, p. 1.041.

<sup>63</sup> CASTRO JUNIOR, Orlando Vieira de. *Op. cit.*, p. 1.045.

<sup>64</sup> CASTRO JUNIOR, Orlando Vieira de. *Op. cit.*, p. 1.050.

Com razão. Os números da pesquisa PNAD Contínua 2018 bem ilustram, em termos práticos, que a deficiência de acesso à internet no Brasil está muito mais relacionada à exclusão digital motivada pela ignorância (segundo os dados, 76,2%) do que à exclusão digital motivada pela carência de recursos materiais (tão somente 22%). Por conseguinte, sem embargo da importância do fornecimento de equipamentos e de infraestrutura de acesso à internet, de forma gratuita ou razoável (acessível à população mais carente em termos financeiros), ainda mais relevante é pensar políticas públicas voltadas aos aspectos educacionais, que tenham por objetivo assegurar meios para que os cidadãos recebam formação/capacitação contínua e de qualidade que lhes franqueie o pleno e integral letramento digital, ou seja, a aquisição de competência em informação, a fim de aprender a usar e tomar interesse na utilização da internet como ferramenta de emancipação e de exercício da cidadania, inclusive no meio eletrônico.

Diga-se: não basta fornecer computador e internet. É preciso fornecer educação.

Num contexto no qual serviços públicos passam a ser oferecidos em meio virtual, o Estado é obrigado a empreender políticas públicas que, a um só tempo, assegurem o fornecimento de equipamentos e infraestrutura necessários para o acesso à internet e, também, dispensem capacitação dos cidadãos, para que possam amear habilidades e competências que autorizem o livre exercício responsável da cidadania no meio virtual. Caso contrário, na hipótese de omissão estatal, haverá inequívoco cerceamento/negação de direitos (eis que, agora, muitos direitos se viabilizam no ambiente eletrônico).

Desta maneira, (...) não assegurar o acesso à rede mundial de computadores à população representa flagrante violação aos direitos fundamentais, denotando veementemente que o direito à acessibilidade digital deve ser compreendido com um direito fundamental implícito na Constituição, tendo em vista que, no atual cenário, não há como garantir o pleno exercício da cidadania sem antes assegurar à população o acesso à internet. (...) Nessa toada, é dever do Estado garantir a acessibilidade digital a todos os brasileiros, adotando medidas capazes de disponibilizar cobertura de internet para todo o território nacional; fomentando e tornando economicamente acessível às populações vulneráveis tanto o acesso à internet quanto a aquisição de equipamentos tecnológicos necessários ao uso da rede; *realizar campanhas educativas sobre a importância da internet para o exercício da cidadania e sobre como utilizá-la adequadamente.*<sup>65</sup>

De fato, é dever do Poder Público assegurar a acessibilidade digital a todos os cidadãos, sem qualquer tipo de distinção, portanto, de modo universal. E, frise-se, por acessibilidade digital deve se entender não só o fornecimento de recursos materiais, mas também ferramentas e mecanismos para o efetivo letramento digital dos brasileiros.

No contexto de ascensão das novas tecnologias (TICs), que acabou impulsionado no período pandêmico, é preciso focar no papel transformador e emancipador da escola, seja ela pública, seja ela privada (aliás, nesse particular, seria de se cogitar, por exemplo, eventual alteração legislativa no texto da lei de diretrizes e bases da educação, a fim de incluir propostas pedagógicas voltadas ao letramento digital do corpo discente).

Caberá, pois, à escola propor um letramento digital que tenha o condão de

<sup>65</sup> SOUZA, Carlos Magno Alves de. *Op. cit.*, p. 156. Grifou-se.

(...) contribuir para uma construção identitária cidadã de um sujeito que terá oportunizadas as condições de não apenas entender como as tecnologias digitais impactam em sua vida em uma posição de sujeito instrumentalizado para consumir mídias, mas de poder posicionar-se como sujeito crítico desse consumo e produtor de mídias, embasando seu trabalho em discursos científicos e que tenham o potencial de problematizar e subverter os discursos que promovem o ódio, a violação de direitos e a banalização da violência.<sup>66</sup>

Ainda são muitos os desafios que se colocam para garantir eficaz educação digital a todos os cidadãos. Sem dúvidas, porém, o principal deles é de orientação programática: o Poder Público deve entender que educar a população para o mundo virtual não é apenas fornecer equipamentos (computadores, *smartphones*, etc.), mas, principalmente, é dispensar mecanismos que confluam para o letramento digital da população. Destarte, cabe ao Poder Executivo realizar campanhas educativas voltadas ao incentivo do uso consciente e adequado da internet, bem como caberá ao Poder Legislativo a edição das normas relativas ao tema, sobretudo no que toca à inserção, na grade curricular das escolas públicas e privadas, de conteúdo direcionado à educação digital dos jovens.

O meio digital é um universo de infindáveis oportunidades, mas também esconde muitos riscos, como é o caso das denominadas *fake news*, a “informação que, sendo de modo comprovável falsa, seja capaz de prejudicar terceiros e tenha sido forjada e/ou posta em circulação por negligência ou má-fé”<sup>67</sup>. Atualizando o texto do artigo 205 da Constituição Federal à luz das inovações existentes hoje em dia, é forçoso concluir que é dever do Estado e da família garantir meios para que as crianças e os adolescentes sejam educados sobre como usar adequadamente e de modo seguro a internet para que possam aproveitar o que de melhor é oferecido no ambiente virtual. De todo modo, o próprio combate que hodiernamente se faz às *fake news* é um bom indicativo de que boa parte da população brasileira vem tomando consciência de que é preciso cautela e crítica ao usar a internet. Nessa toada, as perspectivas futuras para a educação digital no Brasil são promissoras, cabendo ao Estado e à sociedade civil tomar protagonismo do movimento para a educação digital e o uso seguro e crítico da internet.

### Considerações finais

É bastante comum a afirmação de que a educação é a base de tudo. E realmente é. É por meio da educação que se transmite valores e princípios para a criança e é por meio dela que o jovem adquire conhecimentos e habilidades que lhe serão úteis para sua vida. É a educação que concede ferramentas para que a pessoa possa entender a si mesma, a sociedade em que está inserida e, de modo mais amplo, o mundo a sua volta.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 esclarece que o direito à educação é de todas as pessoas, independentemente de qualquer condição ou situação pessoal. Portanto, no Brasil a educação deve ser universal, isto é, acessível a todos.

<sup>66</sup> HELFENSTEIN, Mara Juliane Woiciechoski; VELASQUES, Matheus Trindade. Educação em direitos humanos e letramento digital: uma proposta de formação para a cidadania. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*. v. 9, n. 2. Bauru, SP: 2021, p. 196.

<sup>67</sup> FRIAS FILHO, Otavio. O que é falso sobre fake news. *Revista USP*. N. 116. São Paulo: 2018, p. 43.

A menção à educação como um dever do Estado, mas, também da família, demonstra que se trata de conceito elástico, não restrito à educação formal a cabo das escolas e demais instituições educacionais. O direito à educação abriga definição ampla, que tem o mérito de abrir caminho para se cogitar uma nova faceta, a educação digital.

Afinal, o mundo atual é cada vez mais virtual. A internet está presente em praticamente todos os momentos de nossas vidas. Nesse sentido, a pandemia de COVID-19 apenas impulsionou e evidenciou a olhos nus que a utilização das tecnologias é um movimento irrefreável que só tende a se expandir, de modo acelerado.

Se o mundo atual é tão digital, é preciso que a educação também esteja presente nesse novo contexto. Com efeito, além de a revolução tecnológica impactar na própria educação em si (cite-se a educação à distância e as aulas remotas durante a pandemia), também é preciso que a educação lance olhar para o universo da internet e todos os fenômenos que gravitam ao redor desse novo cenário. Nessa toada, a educação digital deve ser universalizada como direito de todos e como forma mais eficaz de desenvolver uma sociedade consciente, que tenha habilidades e conhecimentos práticos e técnicos para saber acessar à internet e que o faça de modo crítico e com autonomia.

Apesar da vertiginosa expansão da internet, ainda não se trata de direito acessível a todos, conforme bem demonstraram as pesquisas PNAD Contínua 2018, TIC Domicílios 2019 e do Instituto Locomotiva e da PwC. É imprescindível, contudo, que o acesso à internet seja concretizado como direito fundamental de todos os cidadãos, o que exige atuação positiva (*facere*) do Estado, por meio de políticas públicas.

Ao longo de suas linhas, o presente estudo demonstrou que a universalização do acesso à internet no Brasil não depende apenas do mero fornecimento de equipamentos e infraestrutura, o que é insuficiente. É preciso, além disso, que se forneça educação aos cidadãos, para que adquiram competência em informação, conhecimentos e habilidades.

A política pública mais acertada para efetivar, no plano fático-material, o acesso à internet e o uso das novas TICs como um direito fundamental de todos os brasileiros é a educação, mais precisamente, a educação digital, aqui concebida sob a vertente do letramento digital, isto é, uma educação que vá além da mera alfabetização instrumental, mas sim garanta meios para que o aluno (a pessoa em formação/capacitação) torne sujeito protagonista de seu próprio processo de ensino-aprendizagem e, assim, adquira conhecimentos e saberes que o empoderem para atuar de modo crítico e autônomo, apropriando-se da tecnologia de acordo com a sua própria realidade.

A educação, de fato, é a base de tudo e certamente será a base da formação de uma sociedade que faça uso consciente da internet a seu favor, valendo-se dos benefícios que o mundo digital proporciona, evitando-se os riscos e perigos porventura existentes.

## REFERÊNCIAS

ABDET. ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO DO ESTADO. *Comentários ao Marco Civil da Internet*. 2015. Disponível em: <https://abdet.com.br/site/wp-content/uploads/2015/02/MCI-ABDET.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2022.

ABRANCHES, Sérgio Paulino; PADILHA, Maria Auxiliadora. Proi-digit@l: extensão e formação no contexto da inclusão digital. OLIVEIRA, Aurenéa Maria de; PEREIRA, Célia Maria Rodrigues da Costa; SILVA, Gildemarks Costa e (orgs.). *Temas Contemporâneos em Educação*. Extensão, cidadania e tecnologia. Recife: Editora UFPE, 2017. Disponível em:

[https://www.researchgate.net/profile/Marcelo-Miranda-15/publication/343523322\\_Extensao\\_universitaria\\_e\\_Pedagogia\\_Queer/links/5f2e10ac299bf13404ada347/Extensao-universitaria-e-Pedagogia-Queer.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Marcelo-Miranda-15/publication/343523322_Extensao_universitaria_e_Pedagogia_Queer/links/5f2e10ac299bf13404ada347/Extensao-universitaria-e-Pedagogia-Queer.pdf). Acesso em: 01 mai. 2022.

ALMEIDA, Lília Bilati de; PAULA, Luiza Gonçalves de. O retrato da exclusão digital na sociedade brasileira. *Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação*. v. 2, n. 1, p. 55-67, 2005.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/jistm/a/7BZxyCX73JT9tJbBmsbfZ8w/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 mar. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. A educação básica no Brasil: do atraso prolongado à conquista do futuro. *Revista Direitos Fundamentais & Justiça*. Ano 13, N. 14, p. 117-155.

Belo Horizonte: jul/dez 2019. Disponível em:

<https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/812>. Acesso em: 29 abr. 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 20 abr. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua 2018*. Brasília: 2020. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/%20bibliotecacatalogo?view=detalhes&id=2101705>.

Acesso em: 16 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília: 2014. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm). Acesso em: 16 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pesquisa avançada repercussão geral. Tema 0548*. Brasília: 2022. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&classeProcesso=RE&numeroTema=548>.

Acesso em: 06 abr. 2022.

CASTRO JUNIOR, Orlando Vieira de. Competência em informação e inclusão digital no Brasil. *Revista da CGU*. v. 11, n. 18. Brasília: 2019. Disponível em:

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v11i18.131>. Acesso em: 01 abr. 2022.

CETIC.br – CENTRO DE ESTUDOS SOBRE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO DO COMITÊ GESTOR DA INTERNET BRASIL. *Apresentação dos Principais Resultados: TIC Domicílios 2019*. NIC.BR, 2020. Disponível em:

[https://cetic.br/media/analises/tic\\_domicilios\\_2019\\_coletiva\\_imprensa.pdf](https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf).

Acesso em: 26 abr. 2022.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de.

Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil. *Seqüência*. Publicação do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC. v. 41, n. 84, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 14 mar. 2022.

FGV. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Núcleo de Estudos da Burocracia. *A pandemia de COVID-19 e os(as) profissionais das Defensorias Públicas*. Nota Técnica. [s.l.], agosto de 2020. Disponível em: <https://neburocracia.files.wordpress.com/2020/08/rel06-defensoria-covid-19-v4-1.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2022.

FRIAS FILHO, Otavio. O que é falso sobre *fake news*. *Revista USP*. N. 116. São Paulo: 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/download/146576/140222/294465>. Acesso em: 03 mai. 2022.

GARCIA, Maria. Acesso à internet, direito fundamental: os fins e os meios. *Revista Argumentum*. V. 22, N. 3. Marília-SP, set.-dez. 2021, p. 913-923. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1657/0>. Acesso em: 13 mar. 2022.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

HELFFENSTEIN, Mara Juliane Woiciechoski; VELASQUES, Matheus Trindade. Educação em direitos humanos e letramento digital: uma proposta de formação para a cidadania. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*. v. 9, n. 2, p. 185-208, Bauru, SP: 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5016/ridh.v9i2.106>. Acesso em: 03 mai. 2022.

MALISKA, Marcos Augusto. Art. 205. CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (orgs.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1.964-1.966.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do trabalho científico*. 4ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/999642/mod\\_resource/content/1/MARSHALL%2C%20T.%20H.%20Cidadania-Classe-Social-e-Status.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/999642/mod_resource/content/1/MARSHALL%2C%20T.%20H.%20Cidadania-Classe-Social-e-Status.pdf). Acesso em 29 abr. 2022.

MAURICIO JR., Alceu. *A revisão judicial das escolhas orçamentárias: a intervenção judicial em políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MOREIRA, Carla. Letramento digital: do conceito à prática. *Anais do SIELP*. V. 2, N. 1. Uberlândia: EDUFU, 2012. Disponível em: [http://www.ileel.ufu.br/anaisdosielp/wp-content/uploads/2014/06/volume\\_2\\_artigo\\_051.pdf](http://www.ileel.ufu.br/anaisdosielp/wp-content/uploads/2014/06/volume_2_artigo_051.pdf). Acesso em: 03 mai. 2022.

MUNIZ, Cátia Regina; LEUGI, Guilherme Bergo; PEREIRA, Cleide de Marco; PRZEYBILOVICZ, Érico; ALVES, Angela Maria. Uma análise sobre exclusão digital durante a pandemia de Covid-19 no Brasil: quem tem direito às cidades inteligentes? *Revista de Direito da Cidade*. vol. 13, n. 2, p. 700-728, Rio de Janeiro, RJ: 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.54909>. Acesso em: 25 mar. 2022.

NAUGHTON, John. The evolution of the Internet: from military experiment to General Purpose Technology. *Journal of Cyber Policy*. Vol. 1. No. 1. Chatham House: The Royal Institute of International Affairs, 2016, p. 5-28. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/23738871.2016.1157619>. Acesso em: 01 mar. 2022.

NEPOMUCENO, Thiago Leão. Cibertrabalho: a era digital e as relações de trabalho. Desafios para uma coexistência constitucional harmônica. *Revista de Estudos Jurídicos do Superior Tribunal de Justiça*. V. 1. N. 1. Brasília, DF: 2020. Disponível em:

<https://rejuri.stj.jus.br/index.php/revistacientifica/article/view/128>.

Acesso em: 22 abr. 2022.

PACHECO, Márcia Arantes Buiatti. *Educação digital: uma perspectiva de inclusão no cotidiano da escola*. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia. Mestrado em Educação. Uberlândia: 2011. Disponível em:

<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/13844/1/Diss%20Marcia.pdf>.

Acesso em: 30 abr. 2022.

PES, João Hélio Ferreira. O direito fundamental implícito de acesso às novas tecnologias da informação e comunicação. *Anais*. 3º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede. Santa Maria, RS: mai. 2015. Disponível em:

<http://www.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/6-11.pdf>.

Acesso em: 21 abr. 2022.

PRICEWATERHOUSECOOPERS BRASIL LTDA. INSTITUTO LOCOMOTIVA. *O abismo digital no Brasil*. Como a desigualdade de acesso à internet, a infraestrutura inadequada e a educação deficitária limitam nossas opções para o futuro. 2022. Disponível em:

[https://www.pwc.com.br/pt/estudos/preocupacoes-ceos/mais-temas/2022/O\\_Abismo\\_Digital.pdf](https://www.pwc.com.br/pt/estudos/preocupacoes-ceos/mais-temas/2022/O_Abismo_Digital.pdf).

Acesso em: 29 abr. 2022.

RIGBY, Darrell. The Future of Shopping. *Harvard Business Review*. Cambridge, Massachusetts, United States: Harvard Business Publishing, 2011. Disponível em: <https://hbr.org/2011/12/the-future-of-shopping>. Acesso em: 04 mai. 2022.

RIBEIRO, Leila Maria Tinoco Boechat; SOUZA, Carlos Henrique Medeiros de; LUQUETTI, Eliana Crispim França. Letramento digital do cidadão: proposta inclusiva no âmbito do Judiciário para efetividade ao direito de acesso à justiça eletrônica. *Revista Eletrônica do CNJ*. v. 5, n. 2, Brasília: 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.54829/revistacnj.v5i2.210>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ROHLING, Marcos. As Origens Filosóficas e Jurídicas da Educação Como Direito Público Subjetivo. *Revista Direito Público*. v. 19. n. 101. Brasília: 2022. Disponível em:

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4035/2597>. Acesso

em: 04 mai. 2022.

ROSA, Fernanda Ribeiro. Inclusão digital como política pública: disputas no campo dos direitos humanos. *SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos*. v. 10, n. 18, p. 33-55, São Paulo: 2013.

SALDANHA, Alexandre Henrique Tavares; MEDEIROS, Pablo Diego Veras. Processo judicial eletrônico e inclusão digital para acesso à justiça na sociedade da informação. *Processo Judicial Eletrônico*. Ano IX, n. 90, jul. 2020. Disponível em:

[https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/180070/2020\\_saldanha\\_alexandr\\_e\\_processo\\_judicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/180070/2020_saldanha_alexandr_e_processo_judicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 14 abr. 2022.

SARLET, Gabrielle Bezerra Sales; MENDES, Beatriz Lourenço. Novas Tecnologias, Divisão Digital e o Direito à Saúde em Tempos de Covid-19: Perspectivas de Gestão e de Governança no Brasil. *Revista Direito Público*. v. 17. n. 94. Brasília: 2020. Disponível em:

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4473>.

Acesso em: 04 mar. 2022.

SCHILLER, Cristiano O. S. B. Tribunais virtuais e tecnologias disruptivas como meios de ampliação do acesso à Justiça. *Revista de Direito e as Novas Tecnologias*. V. 13. São Paulo: Revista dos Tribunais, out.-dez. 2021. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/42705>. Acesso em: 25 mar. 2022.

SCHWAB, Klaus. *A Quarta Revolução Industrial*. Trad. por Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SILVEIRA, Adriana A. Dragone Silveira. A busca pela efetividade do direito à educação: análise da atuação de uma Promotoria de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista. *Educar em Revista*. N. especial 2. Curitiba: Editora UFPR, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/JhjBkg7Pt7PGKCvSvrSQjhz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 mai. 2022.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; LARA, Fernanda Corrêa Pavesi; LIMA, Henriqueta Fernanda C.A.F. Acesso à Justiça em tempos de pandemia e os reflexos nos direitos da personalidade. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*. Rio de Janeiro, n. 38, dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/51382>. Acesso em: 04 mar. 2022.

SOFFNER, Renato. Tecnologia e Educação: um diálogo Freire – Papert. *Revista Tópicos Educacionais – UFPE*. V. 19, N. 1. Recife: jan/jun, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/article/viewFile/22353/18549>. Acesso em: 01 mai. 2022.

SOLIS, Julio Ismael Camacho. La pandemia digital para el trabajo por el Sars-Cov-2 (COVID 19). *UNISUL de Fato e de Direito: Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina*. V. 10. N. 21. Tubarão, SC: 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.19177/ufd.v10e212020123-138>. Acesso em: 04 mai. 2022.

SOUZA, Carlos Magno Alves de. Acessibilidade digital em tempos de pandemia: um direito fundamental. *Revista Direitos Fundamentais e Alteridade*. v. 4, n. 2, p. 143-160, Salvador: jul.-dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ucsal.br/index.php/direitosfundamentaisealteridade/article/view/783/586>. Acesso em: 25 fev. 2022.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação é um direito*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

Data de Recebimento: 11/05/2022.

Data de Aprovação: 03/10/2022.

## EDUCAÇÃO JURÍDICA HUMANIZADA: DESIGN THINKING E LITERATURA COMO ABORDAGENS INOVADORAS NO ENSINO JURÍDICO

### HUMANIZED LEGAL EDUCATION: DESIGN THINKING AND LITERATURE AS INNOVATIVE APPROACHES IN LEGAL EDUCATION

Danieli Leite\*

Marinez Meneghello Passos\*\*

Renato Bernardi\*\*\*

#### RESUMO

Este artigo apresenta uma proposta de abordagem de ensino que articula o Direito na Literatura e o *Design Thinking*<sup>1</sup> aplicados no curso de Direito. Partindo da necessidade de se dinamizar as aulas, o objetivo é promover um ensino humanizado por meio de oficinas literárias e de soluções, representando a educação como um direito social constitucional indispensável à democracia. A metodologia será estruturada a partir de oficinas, em que serão coletados dados por meio de questionários, que serão analisados a partir da Análise Textual Discursiva, com o intuito de verificar o impacto nos alunos quanto à compreensão das vulnerabilidades sociais e o raciocínio quanto às soluções propostas.

Palavras-chave: Ensino Jurídico; Educação; Direito na Literatura; *Design Thinking*; Inovação.

\* Doutoranda em Ciência Jurídica pela UENP, na linha de pesquisa Direito e Vulnerabilidades. Mestra em Ciência Jurídica pela UENP. Mestra em Ensino pela UENP. Docente na UENP. Docente do Ensino Superior na graduação e pós-graduação na Universidade Norte do Paraná - UNOPAR, Câmpus Bandeirantes. Pós-Graduanda em Direito Sistêmico. Especialista em Direito do Trabalho pela Universidade Norte do Paraná - UNOPAR. Especialista em Educação Ambiental e Estudos do Meio Ambiente pela Fundação Faculdade Luiz Meneghel - FFALM. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC-PR (2009). Graduada em Licenciatura em Biologia pela UENP. Graduada em Licenciatura em Pedagogia pela Unipar. Advogada. E-mail: danieli.leite@uenp.edu.br

\*\* Bacharel e Licenciada em Matemática (UEL, 1981-1982), Mestre em Matemática (UEL, 1989), Mestre em Educação (UEL, 2004) e Doutora em Educação para a Ciência (Unesp, 2009). Professora da Universidade Estadual de Londrina de 1982 a 2015. Desde 2015 atua como Professora Sênior da Universidade Estadual de Londrina, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ensino de Ciência e Educação Matemática (PECEM). Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ensino (PPGEN) da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). É líder do grupo de pesquisa EDUCIM. Foi bolsista Produtividade da Fundação Araucária no período de 2014-2016; bolsista Sênior da Fundação Araucária no período de 2016-2019. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8856-5521>. Bolsista Produtividade do CNPQ - nível 2 - aprovado no Edital 06/2019. E-mail: marinez@uenp.edu.br

\*\*\* Realizou estágio de pós-doutorado no CESEG (Centro de Estudios de Seguridad) da Universidad de Santiago de Compostela, Espanha. Doutor em Direito do Estado (subárea Direito Tributário) - PUC-SP. Mestre em Direito Constitucional - ITE-Bauru. Professor efetivo dos cursos de Bacharelado, Mestrado e Doutorado no Curso de Direito do CCSA, Campus de Jacarezinho da UENP. Coordenador do curso de Direito do CCSA, campus Jacarezinho da UENP. Coordenador Pedagógico do PROJURIS Estudos Jurídicos Ltda. Procurador do Estado de São Paulo desde 1994. E-mail: bernardi@uenp.edu.br

<sup>1</sup> Considerando a aplicabilidade do *Design Thinking* no Ensino Jurídico, o caracterizamos como uma abordagem de ensino, visto que suas etapas não precisam necessariamente ser seguidas à risca, mas sim cumprir o propósito de inovar e proporcionar aprendizagem e interação na sala de aula.

---

**ABSTRACT**

---

This article presents a proposal for a teaching approach that articulates Law in Literature and Design Thinking applied in the Law course. Based on the need to streamline classes, the objective is to promote humanized teaching through workshops literature and solutions, representing education as a constitutional social right indispensable to democracy. The methodology will be structured from workshops, in which data will be collected through questionnaires, which will be analyzed through Discursive Textual Analysis, in order to verify the impact on students regarding the understanding of social vulnerabilities and the reasoning regarding the proposed solutions.

Keywords: Legal Education; Education; Law in Literature; Design Thinking; Innovation.

**INTRODUÇÃO**

A pesquisa aborda a possibilidade de práticas educativas inovadoras que utilizem a problematização, ainda que a proposta seja muito mais que problematizar, pesquisando a vida real por meio dos conhecimentos e conceitos jurídicos de forma mais leve e instigante, que proporcione aprendizagem e reflexão dos educandos do curso de Direito e finalizando com soluções viáveis à sociedade.

Nesse sentido, a fim de contribuir com a dinamização do Ensino Jurídico, propõe-se um repensar a partir de práticas educativas inovadoras, que no caso em tela pretende-se unir duas possibilidades de abordagem que se estruture a partir das reflexões acerca das vulnerabilidades sociais, de forma lúdica, interativa e educativa, numa primeira etapa por meio do Direito na Literatura em oficinas literárias com estudantes do curso de direito, e numa segunda etapa com oficinas da abordagem *Design Thinking*, a fim de não ficarmos apenas nos estudos dos problemas sociais, mas, a partir dessa abordagem, conduzirmos os estudantes a prototiparem soluções.

A seguir, trazemos uma breve descrição da estrutura do artigo, com o conteúdo de cada seção, para que o leitor possa ter uma visão geral de toda a pesquisa.

Na seção 1, apresentamos o tema Ensino Jurídico Democrático: mescla de saberes para uma visão crítica e reflexiva, abordando a necessidade de uma formação de cidadãos crítico-reflexivos, e a imprescindibilidade da prática de um ensino humanizado e que reflita na inclusão social, considerando as competências e habilidades que podem ser mobilizadas cotidianamente.

A seção 2 é destinada a tratar especificamente sobre a aplicação do Direito na Literatura como abordagem para o Ensino Jurídico, apresentando uma interface entre direito e literatura, a fim de demonstrar o conteúdo da obra literária como uma ferramenta para instrumentalizar a capacidade compreensiva do sujeito leitor, em temas confluentes das vulnerabilidades e suas influências nas realidades do Direito. Neste capítulo o leitor vislumbrará a abordagem como técnica a ser trabalhada por meio de oficinas.

Na seção 3, apresenta-se o conceito de *Design Thinking*, sua aplicabilidade no ensino jurídico e suas etapas. É nesse capítulo que o leitor vislumbra a abordagem como técnica a ser trabalhada por meio de oficinas que prototiparão soluções a partir das

reflexões levantadas sobre as vulnerabilidades sociais anteriormente estudadas nas oficinas de Direito na Literatura.

A seção 4 traz os procedimentos metodológicos, no qual abordamos a pesquisa qualitativa, os procedimentos da Análise Textual Discursiva, o contexto em que esta investigação se desenvolveu e os sujeitos de pesquisa.

Nas considerações finais, relatam-se as implicações da pesquisa no ensino jurídico, suas possíveis contribuições e, por fim, perspectivas futuras.

Na continuidade, iniciamos a explanação da seção 1 desta pesquisa com o intuito de cumprir aquilo que nos propusemos realizar, considerando a carência na literatura jurídica acerca de propostas de abordagens inovadoras e o inconformismo em relação ao atual Ensino Jurídico, que ainda é muito marcado por uma educação conteudista tradicional, o que revela a relevância do tema.

### **Ensino jurídico democrático: mescla de saberes para uma prática emancipadora**

Considerando a educação um direito social constitucional indispensável à democracia, propõe-se nesta seção abordar sobre a prática educativa do Ensino Jurídico no Brasil, ponderando a necessidade de inovação na área, para se romper com o tradicionalismo. Nesse sentido, a proposta é desenvolver uma prática que possibilite ao estudante ser o protagonista do processo de ensino e aprendizagem, envolvendo-os de forma que haja um maior engajamento social e ao mesmo tempo uma formação crítica e reflexiva, voltada à autonomia e emancipação.

Inovar no Ensino Jurídico significa mobilizar os saberes necessários à efetividade de um Ensino Jurídico humanizado e inclusivo, em que se efetive as práticas por meio de uma fundamentação robusta que faça sentido às atividades inovadoras no ensino.

O curso de Direito necessita de metodologias inovadoras, pois a forma tradicional de se trabalhar apresenta-se insuficiente, vez que as gerações atuais aprendem de formas diferentes das gerações passadas.

Tradicionalmente, o curso de Direito é uma cópia do modelo da Universidade de Coimbra, pautado por aulas no estilo tradicional, em que o professor profere uma conferência, não se vale da interdisciplinaridade e apenas é o detentor do saber. Este estilo contraria a proposta atual de ensino em que o professor é o mediador, o aluno é o centro do processo de ensino e aprendizagem, e o foco está em uma formação crítica, pautada no diálogo e na interação dinâmica entre os sujeitos<sup>2</sup>.

Nesse sentido, Warat discorre acerca da postura do professor, ressaltando que ele deve ser um sujeito sedutor, dinâmico, acessível, flexível e simpático, que atrai a atenção do educando, se valendo de ideologias políticas, sociais e econômicas<sup>3</sup>.

Segundo a concepção libertadora de Freire, o Ensino Jurídico como está posto é um modelo de educação bancária, que foca no depósito do saber sem promover um

<sup>2</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Pensando o ensino do Direito no século XIX: diretrizes curriculares, projetos pedagógicos e outras questões pertinentes*. Florianópolis: Boiteux, 2005.

<sup>3</sup> WARAT, Luís Alberto. *A ciência jurídica e seus dois maridos*. Santa Cruz do Sul: FISC, 1985.

engajamento professor-aluno, “partindo da premissa que os homens são seres da busca e sua vocação ontológica é humanizar-se, a luta deve ser orientada pela libertação de um sistema opressor de ‘depósitos’ de conteúdo”<sup>4</sup>.

Nesse sentido, vale considerar a premente necessidade de desafiar a educação bancária por meio de uma pedagogia engajada em que educação como prática da liberdade, em que todos podem aprender e crescer intelectualmente, transgredindo as fronteiras e possibilitando que os alunos sejam encorajados a serem participantes ativos, e não consumidores passivos<sup>5</sup>.

Em resumo, o currículo não deve ser ministrado de forma fragmentada, ele deve ser voltado ao empoderamento do indivíduo, considerando que o objetivo é a formação social, com um olhar multidimensional ao mundo do ser, e não apenas um ensino técnico e objetivo. Logo, preza pela diversidade de saberes, que promova a emancipação humana.

Da forma como está hoje, o Ensino Jurídico está estruturado como um curso técnico-profissionalizante, onde transmite o saber jurídico, e ao mesmo tempo rebaixa o nível científico, totalmente alheio à criticidade e à criatividade, estando confinado dentro de limites dogmáticos<sup>6</sup>.

O bem comum e os fins sociais são representados pela isonomia de poder, logo o Ensino Jurídico deve contemplar a interdisciplinaridade, visto que ela valoriza a comunicação entre os contextos jurídico e sócio-histórico, a fim de proporcionar reflexões acerca das ideologias<sup>7</sup>.

O Ensino Jurídico, para refletir uma formação crítica, deve romper com práticas positivistas-legalistas, de forma a contemplar abordagens dinâmicas e reflexivas, ampliando os fundamentos para a garantia dos direitos. Neste sentido, dispõe Karl Larenz:

Trata-se de um desenvolvimento do Direito superador da lei de acordo com um princípio ético-jurídico, sempre que um tal princípio, ou também um novo âmbito de aplicação de tal princípio, é conhecido pela primeira vez e expresso de modo convincente. O motivo para isso constitui-o, as mais das vezes, um caso, ou uma série de casos de igual teor, que não pode ser solucionado de um modo que satisfaça a sensibilidade jurídica com os meios da interpretação da lei e de um desenvolvimento do Direito imanente à lei<sup>8</sup>.

No que tange à interdisciplinaridade, os diversos ramos do Direito devem ser trabalhados, integrando os conhecimentos necessários para uma formação de qualidade<sup>9</sup>.

Acerca da reformulação do Ensino Jurídico brasileiro, Faria discorre nos seguintes moldes:

---

<sup>4</sup> FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2019. p.86.

<sup>5</sup> HOOKS, Bel. *Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins fontes, 2013.

<sup>6</sup> MACHADO, Antônio Alberto. *Ensino jurídico e mudança social*. São Paulo: Expressão, 2009.

<sup>7</sup> AGUILLAR, Fernando Herrem. *Metodologia da Ciência do Direito*. [S. l.]: Max Limonad Ltda., 1996.

<sup>8</sup> LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 3. ed. Tradução José Lamego. Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 599.

<sup>9</sup> FARIA, José Eduardo. *A reforma do ensino jurídico*. São Paulo: Sérgio Antônio Fabris, 1987.

[...] com a superação da cultura técnico-profissionalizante sustentada em rígidos limites formalistas de uma estrutura curricular excessivamente dogmática e a consequente introdução de um conhecimento crítico, reflexivo, multidisciplinar e sensível à função social do direito e à dinâmica da realidade social, o que influenciaria, inexoravelmente, a cultura jurídica brasileira; a forma de compreender e perceber o direito em sua pluralidade de manifestações e complexidade; a sociedade; as diferenças; as igualdades; os conflitos; os abismos sociais e os demais aspectos relacionados à vivência do homem em sociedade<sup>10</sup>.

Da forma que o Ensino Jurídico está posto, ele prioriza as capacidades cognitivas em detrimento da formação integral e da inserção social. A crítica a essa forma tradicional parte do princípio que os sujeitos não estão retidos em caixinhas, mas interagem e vivenciam experiências que também estão atreladas à capacidade cognitiva do ser, logo, é possível contemplar o ser e promover uma formação cidadã<sup>11</sup>.

Nesse ínterim, Bittar enfatiza:

O Ensino Jurídico mercadorizado, tornado objeto de fetiche consumista, ou como forma de ascensão social rápida, se converteu em um ensino forjado a partir das exigências da heteronomia de mercado. Por isso, sua função preparatória (formativa) se minimiza em uma função instrutória (deformativa). Faculdades de Direito se tornam, não raro, fábricas de adestramento. No lugar da preparação para a emancipação, pratica-se adestramento (que se faz com ratos de laboratório por condicionamento) aos imperativos do mercado, às exigências imediatistas<sup>12</sup>.

Sendo assim, é evidente que o curso de Direito não forma para a autonomia, mas sim para a opressão, que aniquila o pensar e gera conformismo e esvaziamento de ideias, promovendo o encapsulamento da vontade de libertação<sup>13</sup>.

Por fim, o ideal é que o Ensino Jurídico não se reduza à dogmática-positivista, pois, às vezes, ela também é necessária. No entanto, o conhecimento no curso de Direito deve ir além da norma e sua aplicação, deve girar em torno também da multidisciplinaridade contextualizando com a realidade social.

Para tanto, a fim de romper com o tradicionalismo e apresentar uma possibilidade que efetivamente promova um Ensino Jurídico dinâmico, segue a proposta de se trabalhar a partir de oficinas literárias por meio do Direito na Literatura como uma abordagem para compreender e interpretar as vulnerabilidades sociais, como forma de levantamento de reflexões sobre a temática para posterior prototipagem de soluções.

## O Direito na Literatura como abordagem de ensino

<sup>10</sup> FARIA, José Eduardo. O Judiciário e o desenvolvimento econômico. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 26.

<sup>11</sup> ZABALA, Antoni. *A prática educativa: como ensinar*. Porto Alegre: Artmed, 1998.

<sup>12</sup> BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Crise da ideologia positivista: por um novo paradigma pedagógico para o ensino jurídico a partir da Escola de Frankfurt. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPED, 15., 2007, Florianópolis. *Anais [...]*. Sociobiodiversidade e soberania na Amazônia. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. p. 103-103.

<sup>13</sup> Ibidem.

Investigar os atravessamentos entre o Direito e a Literatura, vez que estabelecem relações interessantes de interface para a área jurídica, considera que pensar os sujeitos por meio da literatura nos aproxima da realidade social que nos cerca, sensibilizando para a necessidade de humanização no Direito. Neste viés, aborda-se o Direito na Literatura, uma vez que contempla o estudo de temas jurídicos na Literatura, com o objetivo de repensar uma dinâmica jurídica em direção a uma teoria da justiça consistente com a dignidade humana.

A relação entre Direito e Literatura resta evidenciada quando a literatura, considerada uma manifestação artística, é reconhecida como um esforço que atribui sentido à experiência, o que também acontece no Direito, este não apenas como mera técnica, mas como aliado dos entendimentos sobre o mundo e sobre nós mesmos. Ambos, Direito e Literatura, dotados de valores e sentidos éticos, estéticos e políticos, logo, a Literatura nos faz pensar melhor, o que impacta na forma como se pensa a linguagem e consequentemente leva à imaginação jurídica<sup>14</sup>.

Para tanto, em relação à aplicação, o Direito na Literatura é uma tendência de método de abordagem, que possibilita uma conexão entre o Direito e a Arte, explicitando como o Direito pode ser estudado com base na Literatura, tendo esta como ferramenta de compreensão e análise.

Nesse sentido, abrindo perspectivas diferenciadas para o Ensino Jurídico a partir dos novos campos de conexão Direito e Literatura, sua viabilidade vem sendo estudada e a compreensão se dá considerando a Literatura como local do debate jurídico, visto que a interpretação literária possibilita sentido para o discurso jurídico<sup>15</sup>.

Diante desta possibilidade, propomos a literatura como uma ferramenta de interpretação das vulnerabilidades apresentadas nas narrativas literárias, com o condão de repensar o Direito e as fragilidades que deixam os indivíduos à margem da sociedade, situação esta que promove a exclusão e a falta de representatividade.

Quanto ao viés interdisciplinar desta pesquisa, sua fundamentação se dá com base em Godoy, no tocante ao Movimento Direito e Literatura, em que ele aborda a vertente do Direito na Literatura, que segundo González (2014, p. 10), “esse encontro indaga a presença do jurídico em diversos gêneros literários (poesia, romance, teatro) e possui, a modo de ver, uma utilidade fundamentalmente instrumental”<sup>16</sup>.

Esse paralelo traçado entre Direito e Literatura é reafirmado por Trindade, em que “a vertente conhecida como ‘Direito na Literatura’, que se concentra no modo como a literatura retrata os fenômenos jurídicos, nos mostra que o universo literário atravessa todas as áreas do conhecimento”<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> WHITE, James Boyd. *From Expectation to Experience – essays on law and legal education*. Michigan: University of Michigan, 2000.

<sup>15</sup> OLIVO, Luiz Carlos Cancellier de. *O estudo do direito através da literatura*. Tubarão: Editorial Studium, 2005.

<sup>16</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Direito & Literatura: ensaio de síntese teórica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

<sup>17</sup> TRINDADE, André Karam. Mais literatura e menos manual – A compreensão do Direito por meio da ficção. *Revista do Instituto Humanitas Unisinos*, caderno Direito e Literatura – A vida imita a arte, São Leopoldo, n. 444, ano XIV, p. 10-12, 2014. Disponível em:

Logo, a Literatura não é apenas um ornamento, ela ajuda a humanizar o Direito. Já o Direito, trata da relação do ser humano com o mundo, com as coisas, a partir da estrutura do pensamento jurídico<sup>18</sup>.

Nessa toada, Mello reitera que “a cosmovisão de cada personagem é representativa das multiplicidades das atuações dos seres humanos em seus palcos artísticos e representa para o Direito a possibilidade da invenção de leis e castigos para o disciplinamento dos homens”<sup>19</sup>.

Muitas vezes a Literatura apresenta mais relevância no estudo do Direito, que os manuais jurídicos, pois ela tem o condão de humanizar a função normativa do Direito, preparando os juristas para serem protagonistas de transformação social, ao invés de meros burocratas operadores do direito<sup>20</sup>.

Por sua vez, considera-se que a leitura literária é social assim como a arte, que provoca efeitos que alteram a conduta e a concepção de mundo do leitor, a ponto de reforçar nele o sentimento dos valores sociais, evidenciando o vigor expressivo da obra lida e sua capacidade de transmitir noções e conceitos<sup>21</sup>.

Para tanto, a leitura de textos literários conduz uma formação crítica e reflexiva, que permite a ampliação dos horizontes humanos e da compreensão dos fenômenos psíquicos, antropológicos, sociais e jurídicos. Dessa forma, a Literatura configura um instrumento eficiente para pensar o homem, e suas múltiplas dimensões e relações, possibilitando questionamentos críticos e problematizações acerca de situações evidenciadas nas narrativas e reproduzidas no cenário jurídico<sup>22</sup>.

Assim sendo, propagar a leitura literária como uma ferramenta para instrumentalizar a capacidade compreensiva do sujeito leitor, rompe com a lógica do capital. Então, ressalta Mézaros: “É por isso que, também no âmbito educacional as soluções não podem ser ‘formais’; elas devem ser essenciais”<sup>23</sup>.

Seguindo as lições de Compagnon, resta evidente que as narrativas literárias se associam às circunstâncias da época e ao contexto social, seja com suas belezas, seja com seus defeitos. Há que se apreciar a razão de associar a literatura aos estudos do Direito, definindo o poder da literatura como um poder moral, que instrui deleitando. A literatura é um remédio que liberta o indivíduo de sua sujeição às autoridades, e o cura do

---

<https://www.http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao444.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2021.

<sup>18</sup> STRECK, Lenio Luiz. Entrevista com Lenio Streck – A Literatura ajuda a existencializar o Direito. Entrevistadora: Henriete Karam. *Anamorphosis* – Revista Internacional de Direito e Literatura, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 615-626, 2018. Disponível em: <https://www.http://rdl.org.br/seer/index.php/anamps/article/view/525/pdf>. Acesso em: 18 jul. 2021.

<sup>19</sup> MELO, Ezilda Cláudia. A invenção do Tribunal do Júri em ‘Auto da Compadecida’ de Ariano Suassuna. *Revista de Direito, Arte e Literatura*, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 37-56, 2018.

<sup>20</sup> TRINDADE, André Karam; GUBERT, Roberta Magalhães. Direito e literatura: aproximações e perspectivas para se repensar o direito. In: TRINDADE, André Karam; GUBERT, Roberta Magalhães; NETO, Alfredo Copetti (org.). *Direito & literatura: reflexões teóricas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 11-66.

<sup>21</sup> CANDIDO, A. *Literatura e Sociedade*. 9. ed. Rio de Janeiro: Ouro sobre azul, 2006.

<sup>22</sup> KARAM, Henriete. O Direito na contramão da Literatura. *Revista Eletrônica do curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria*, Santa Maria, v. 12, n. 3, p. 1022-1043, 2017.

<sup>23</sup> MÉSZÁROS, I. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo editorial, 2002. p.45

obscurantismo. Como uma experiência de autonomia, representa o contrapoder, a resistência, como um antídoto às fragmentações impostas<sup>24</sup>.

Fundamentando-se nas reflexões e conhecimentos proporcionados pelas oficinas literárias a partir do Direito na Literatura e sua conseqüente problematização, para não se trabalhar apenas os problemas, com o objetivo de articular as mazelas levantadas nas oficinas às possíveis soluções propostas pelo educandos, na sequência será apresentada a abordagem *Design Thinking* como uma possibilidade viável de aplicação no Ensino Jurídico para se prototipar essas soluções mencionadas, de forma que não se restrinja apenas aos problemas da sociedade, mas que possibilite de fato uma vertente concreta de efetivação de direitos.

### **Design Thinking aplicado ao Ensino Jurídico**

Como possibilidade de aplicação ao Ensino Jurídico, apresenta-se o *Design Thinking* como abordagem de ensino, considerando a centralidade do educando e valorizando sua criatividade, vez que propicia uma interação entre aluno e professor e com a problematização para se chegar em soluções. Também serão apresentadas suas etapas e sua essência.

Quanto à sua definição, *Design Thinking* pode ser traduzido como “*Design* do Pensar” ou “Pensamento de *Design*”. Mas, ainda sem tradução para o português, o *Design Thinking* é encarado como uma abordagem, e não como metodologia, visto que algumas de suas etapas podem ser suprimidas ou alterada sua ordem se necessário, não observando uma regra engessada e sim valorizando o foco principal, que é chegar em possibilidades de soluções para um determinado problema.

Nesta pesquisa o *Design Thinking* será denominado como abordagem de ensino, que propicia experiências e proporciona boas práticas educativas, com foco nas pessoas envolvidas a partir de projetos colaborativos<sup>25</sup>.

O *Design Thinking*, baseado em três pilares: empatia, colaboração e experimentação, sugere um novo jeito de pensar, um modelo de pensamento focado na resolução de problemas de forma interativa, em que a solução parte das pessoas como centro do processo<sup>26</sup>.

Sendo assim, a abordagem *Design Thinking* aplicada ao Ensino Jurídico propõe aulas mais dinâmicas, proporcionando uma formação baseada na reflexão dos temas e na criticidade a respeito deles. As oficinas de soluções a partir da abordagem, pretendem que os estudantes compreendam esses problemas e busquem soluções que de fato contribuam com a sociedade. Essa perspectiva é inovadora e conduz a uma formação emancipadora, que também reflete em emancipação para aqueles em que as soluções

<sup>24</sup> COMPAGNON, Antoine. *Literatura para quê?* Belo Horizonte: UFMG, 2009.

<sup>25</sup> LEITE, Danieli Aparecida Cristina. *O Design Thinking no Ensino Jurídico: percepções de estudantes de um curso de Direito e de professores*. 2020. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino) – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Cornélio Procópio. 2020.

<sup>26</sup> GONSALES, Priscila. *Design Thinking e a ritualização de boas práticas educativas*. São Paulo: Instituto Educadigital, 2017.

serão aplicadas. Esses problemas, que são o alvo das oficinas de solução, são compreendidos pelos estudantes do curso de Direito por meio das oficinas literárias, conforme a proposição do capítulo anterior, ou seja, vão investigar a partir da percepção deles, relacionando à narrativa literária estudada.

Tal abordagem de ensino ressalta o potencial criativo dos estudantes, evidenciando infinitas possibilidades para o ensino jurídico, considerando que a proposta gira em torno da prática, da aplicação da abordagem, mas a fundamentação e o respaldo para as soluções sempre serão conforme a legislação e dentro daquilo que é possível para o mundo do direito.

Consoante a esse Ensino Jurídico humanizado nos valem os sete saberes necessários à educação do futuro, traçados por Morin<sup>27</sup>, quais sejam os conhecimentos, os princípios do conhecimento pertinente, ou seja, um conhecimento que não mutila o seu objeto, ensinar a identidade humana, enfrentar as incertezas, já que só ensinam certezas, ensinar a compreensão, inclusive, da condição e da cultura planetárias, e, por fim, a ética do gênero humano, em que se ensina a democracia e seu futuro. Essa é uma proposta humanizada de ensino, que contempla o ser em sua integralidade e não como um objeto compartimentado.

Visto o caráter multidisciplinar e humanizado do *Design Thinking*, ele pode ser aplicado ao Ensino Jurídico com o objetivo de solucionar problemas a partir da prototipagem de soluções. Nesse sentido, segundo Gonsales:

O *Design Thinking* (DT) surge como uma possibilidade para a educação olhar para seus desafios – sejam eles de sala de aula, relações interpessoais ou currículo – como uma oportunidade. Por meio de uma ritualização de processos que enfatizam valores bastante conhecidos e apreciados pela educação – empatia, colaboração e experimentação – o DT favorece a criação e a sistematização de metodologias inovadoras diversas<sup>28</sup>.

Conforme os componentes práticos e cognitivos do pensamento jurídico, a viabilidade da aplicação do *Design Thinking* no Ensino Jurídico é validada, conforme elenca Macedo Júnior, baseada em um documento elaborado pela *American Bar Association*<sup>29</sup>, um grupo de trabalho da seção de ensino e admissão ao exame da Ordem, composto por advogados e estudantes do curso de Direito dos Estados Unidos, intitulado “*MacCrate Report*”. Vejamos:

- 1) capacidade de resolver problemas;
- 2) de análise e raciocínio jurídicos;
- 3) de pesquisa em direito;
- 4) realização de pesquisa sobre fatos;
- 5) comunicação e expressão jurídicas;
- 6) aconselhamento;
- 7) negociação;

---

<sup>27</sup> MORIN, 2011.

<sup>28</sup> GONSALES, Priscila. *Design Thinking e a ritualização de boas práticas educativas*. São Paulo: Instituto Educadigital, 2017. p.10.

<sup>29</sup> ABA – *American Bar Association*, fundada em 1878 nos Estados Unidos. As atividades da ABA incluem a definição de padrões acadêmicos para as escolas jurídicas e a formulação de um código ético para questões relacionadas ao direito. Disponível em: <http://www.americanbar.org>.

- 8) conhecimento do contencioso e de procedimentos de resolução alternativa de conflitos;
- 9) organização do trabalho jurídico; e
- 10) reconhecimento e solução de dilemas éticos<sup>30</sup>.

Saúde, pobreza e educação são desafios globais que necessitam ser solucionados por meio de novas ideias, diz Brown<sup>31</sup>. Nesse sentido, o autor supramencionado afirma:

*O Design Thinking* representa o próximo passo, que é colocar essas ferramentas nas mãos de pessoas que talvez nunca tenham pensado em si mesmas como *designers* e aplicá-las a uma variedade muito mais ampla de problemas<sup>32</sup>.

O *Design Thinking* é organizado em etapas e no âmbito educacional descentraliza a prática da mão de profissionais especializados para uma abordagem que estimula a resolução de problemas, a geração de inovações e a adoção de estratégias de ensino e de aprendizagem centradas nas pessoas, que desperta a habilidade de criação e inovação com foco na criatividade e na ressignificação<sup>33</sup>.

Então, o que significa *Design Thinking*? Segundo Gonsales:

Não há como traduzir “*design*” para a Língua Portuguesa. Pode significar projeto, concepção ou criação. A depender do sentido e do contexto. Como área formal de conhecimento, o *Design* surge no final do século XIX, no auge da Revolução Industrial, mas foi no início do século XX que passa a ganhar força, especialmente com a criação da Escola Bauhaus, na Alemanha, até hoje referência de vanguarda artística<sup>34</sup> (grifo da autora).

Considerando que abordagem é diferente de metodologia, vale ressaltar que abordagem é uma orientação à ação docente, aplicada de acordo com o contexto, que permite criar diversas metodologias, gerar variações e adaptações, em que se considera a imprevisibilidade em seu desenvolvimento e o estudante como sujeito ativo no processo de aprendizagem<sup>35</sup>. “Já a metodologia é uma forma única, padronizada e previsível”<sup>36</sup>, consiste num artifício padronizado, que permite ensinar tudo a todos, de forma lógica, “entendida como um conjunto de princípios e/ou diretrizes”<sup>37</sup>.

O processo de *Design Thinking* trata-se de um *design* voltado para soluções de problemas, centrado no ser humano e em sua performance, e não no mercado, no sentido de humanizar a tecnologia, capaz de desenvolver um olhar empático que compreende as

<sup>30</sup> MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A educação jurídica num mundo globalizado. O sentido de criar sentidos. *Academia*. Revista sobre enseñanza del derecho, Buenos Aires, ano 12, n. 23, p. 63-84, 2014.

<sup>31</sup> BROWN, Tim. *Design Thinking: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p.3.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> CAVALCANTI, Carolina Costa; FILATRO, Andrea. *Design Thinking: na educação presencial, a distância e corporativa*. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>34</sup> GONSALES, Priscila. *Design Thinking e a ritualização de boas práticas educativas*. São Paulo: Instituto Educadigital, 2017. p.82.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> MANFREDI, Sílvia Maria. *Metodologia do Ensino – diferentes concepções*. Unicamp, 1993. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1974332/mod\\_resource/content/1/METODOLOGIA-DO-ENSINO-diferentes-concep%C3%A7%C3%B5es.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1974332/mod_resource/content/1/METODOLOGIA-DO-ENSINO-diferentes-concep%C3%A7%C3%B5es.pdf). Acesso em: 04 nov. 2020.

necessidades reais do sujeito, com propósito de ajudar as pessoas a solucionarem seus dilemas, priorizando a colaboração e a experimentação, sugerindo um modo diferente de pensar o mundo, que preferencialmente pode ser realizado por equipes multidisciplinares.<sup>38</sup>

Quanto à inovação utilizada no cenário da educação, ela representa um símbolo de tecnologia aplicada à educação às novas práticas. Gonsales considera dois conceitos de inovação, como expõe:

**Inovação incremental** – melhoria de um produto ou serviço já existente;  
**Inovação disruptiva** – criação ou surgimento de algo completamente inusitado, que rompe paradigmas estabelecidos ou oferece uma possibilidade até então não conhecida<sup>39</sup> (grifos do autor).

E nessa toada de ressignificar a educação, o *Design Thinking* é apresentado como uma metodologia ativa de aprendizagem, que inverte o papel de estudantes e docentes e ainda traz habilidades de criação e inovação, vez que tira o estudante da inércia e da condição de receptor, para formular suas próprias soluções<sup>40</sup>.

Gonsales considera que o *Design Thinking* representa de fato uma mudança para melhor na vida das pessoas envolvidas<sup>41</sup>. É nesse sentido que relacionamos a aplicação dele no Ensino Jurídico, ou no Direito, visto que possibilita soluções que atendam os envolvidos da melhor maneira possível.

Só se pode considerar inovação quando as pessoas envolvidas (o público, o usuário) de fato percebem uma mudança para melhor em suas vidas. Em síntese, o produto ou serviço criado precisa ser útil e apreciado por quem vai usufruí-lo<sup>42</sup>.

A abordagem *Design Thinking* para educadores é construída sobre os da empatia, colaboração e experimentação, organizados nas seguintes etapas ou fases: Descoberta; Interpretação; Ideação; Experimentação; e, Evolução. À vista disso, e para complementar tais esclarecimentos, temos que:

As duas primeiras, **Descoberta e Interpretação**, correspondem à “empatia”, ou seja, primeiro é preciso levantar informações, pesquisar, observar as pessoas envolvidas e em seguida analisar e fazer escolhas. A terceira fase chama-se **Ideação**, para enfatizar o momento da “colaboração”. A quarta fase é a **Experimentação**, quando se planeja e se cria protótipos. Observe que logo após a Experimentação vemos uma quinta fase, a **Evolução**, que é bastante pertinente para usar em educação, pois envolve avaliação e acompanhamento constante das soluções e/ou projetos criados<sup>43</sup>.

Este processo criará vínculos e despertará uma sensação de pertencimento a partir da problematização da realidade, além de promover a solução do desafio, pois os

<sup>38</sup> ALVES, Flora. *Design de Aprendizagem com uso de canvas*: Trahemtem. São Paulo: DVS Editora, 2016.

<sup>39</sup> GONSALES, Priscila. *Design Thinking e a ritualização de boas práticas educativas*. São Paulo: Instituto Educadigital, 2017. p.13.

<sup>40</sup> CAVALCANTI, Carolina Costa; FILATRO, Andrea. *Design Thinking: na educação presencial, a distância e corporativa*. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>41</sup> Op. cit.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Ibidem.

participantes são incentivados a identificarem um problema por meio das vivências e percepções dos relatos que dão suporte à atividade.

A partir da definição do tema pelos estudantes, de acordo com os seus interesses e preocupações, o *Design Thinking* se apresentará em etapas. Como se objetiva um processo de aprendizagem significativo, essas etapas devem ser pautadas na investigação e na busca de respostas ou/e novas perguntas. O professor terá a missão de ser um facilitador das situações de aprendizagem.

Nesse sentido, segue a descrição das etapas do *Design Thinking* para Educadores, considerando seu processo exploratório com infinitas possibilidades de soluções e desfechos<sup>44</sup>:

– Partindo da **Etapa 0** – Saindo da zona de conforto: Definição do tema e construção dos grupos para iniciarem o desafio da busca da solução. Materiais: cartolina dividida ao meio, onde os estudantes escreverão os sonhos e pesadelos para dada problemática, *post-its* que serão colados nas respectivas divisões da cartolina.

– **Etapa 1** – Descoberta, convertendo necessidade em demanda – Investigação do desafio proposto, a partir do ponto de vista das pessoas envolvidas. Aqui é importante exercer a empatia, sempre colocando os envolvidos em primeiro lugar. Aqui reside a distinção mais importante entre o pensamento acadêmico e o *Design Thinking*. A missão do *Design Thinking* é pensar nas pessoas como pessoas, e não como ratos de laboratório, considerando que o todo é maior que a soma de suas partes<sup>45</sup>.

É possível que os estudantes saiam a campo entrevistar pessoas e conhecer a realidade que estão pesquisando. A partir dessa percepção criarão a *persona* que representará o perfil das pessoas envolvidas na pesquisa. A cartolina será preenchida de *post-its* coloridos dispendo sobre os dados coletados na pesquisa, como: sensações, palavras e frases curtas que respondam às seguintes perguntas: O que pensam as pessoas afetadas neste desafio? O que sentem? O que falam? O que veem? Quais os objetivos? O que fazem? O que escutam? Quais as tristezas?

Aqui o propósito é de chegar em soluções transformadoras que possam melhorar a vida das *personas* criadas.

– **Etapa 2** – Interpretação – Voltados para a solução, este é um momento de ter *insights*, percepções e análises. Os estudantes conversarão sobre o que e quais as questões essenciais o grupo deverá focar para a construção de soluções a partir das seguintes perguntas: Quais os temas ou questões que mais aparecem na fase anterior? Quais pontos não apareceram muito, mas merecem atenção? Alguns pontos que apareceram não são tão relevantes? O que não podemos deixar de considerar em relação a essa pessoa? Em uma cartolina desenhar ou escrever os principais aspectos do problema discutido.

– **Etapa 3** – Ideação – Realizar um *brainstorming*, uma tempestade de ideias, em que será elencado o maior número de ideias possíveis para a solução do problema, sem julgamento e com a participação de todos os envolvidos.

---

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Ibidem.

– **Etapa 4** – Experimentação – Momento de dar vida à ideia e torná-la tangível por meio da prototipação da solução, quando os estudantes colocam a mão na massa e exercitam a criatividade para construir um protótipo para a solução, que pode ser representada por uma maquete, uma ilustração, uma história em quadrinhos, uma dramatização, um infográfico, ou um conteúdo digital, para a demonstração da sugestão.

– **Etapa 5** – Evolução – Como aprimorar a experiência? Aqui objetiva-se construir uma cultura de experiências. Se trata da fase de execução do plano de ação para o cumprimento dos objetivos a partir do seguinte roteiro: Como a ação será realizada? Quais serão as atividades necessárias? O que é preciso para que essas atividades aconteçam? São necessários alguns recursos específicos? A equipe precisa de alguma autorização? De quem? Qual é o cronograma de ação? Quem será responsável por cada uma das atividades? Como vamos avaliar se a ideia deu certo ou precisa ser refinada? É nessa fase que se dará a finalização da avaliação do aprendizado, considerando que ela é um processo contínuo.

Encerradas as etapas do *Design Thinking*, está aberta a fase de discussão para a implementação. Nesta fase é possível perceber como os participantes pensam o mundo e seus problemas e o nível de empatia, além de revelar a criatividade e o perfil executor.

Finalizada a abordagem, a mensagem deve ser divulgada por meio de uma estratégia de comunicação coletivista que contextualize as ideias e lhes dê significados, que pode se dar por meio do *storytelling*, agregando a narrativa de uma história. Assim há a possibilidade de se treinar a contação de histórias, uma habilidade que diferencia o ser humano dos demais seres vivos. Este é o entendimento de Brown,

[...] o *storytelling* precisa ser incluído no *kit* de ferramentas do *design thinker* – no sentido não de um início, meio e fim claramente discerníveis, mas de uma narrativa contínua e aberta que envolva as pessoas e as incentive a dar prosseguimento a ela e a escrever as próprias conclusões<sup>46</sup>.

A abordagem evidencia a possibilidade de empoderamento por meio do conhecimento e dos saberes que devem ser mobilizados, pois se trata de uma prática humanizada e inclusiva, dinâmica, interativa e de possível aplicação tradicional no Ensino Jurídico.

Neste sentido, damos seguimento aos procedimentos metodológicos.

## Procedimentos Metodológicos

Esta proposta prevê oficinas com 120 minutos de duração, realizadas quinzenalmente, utilizando dois encontros para uma obra, de forma que um encontro seja para a resenha da obra literária escolhida e respectivos debates, e o segundo encontro destinado à prototipação por meio da abordagem *Design Thinking*.

---

<sup>46</sup> Ibidem.

A pesquisa bibliográfica é o suporte para a fundamentação teórica dos conceitos relacionados ao estudo e à pesquisa<sup>47</sup>. O método científico será o hipotético-dedutivo, a abordagem da pesquisa será de natureza qualitativa<sup>48</sup>, pois possui notável destaque para a pesquisa contemporânea em muitas áreas, e os procedimentos para coleta de dados se dará por meio da pesquisa-ação, a partir de questionários acerca do conhecimento de leitura antes e depois das intervenções e de entrevistas semiestruturadas<sup>49</sup>.

A abordagem qualitativa de cunho bibliográfico foi escolhida, porque ela pode ser utilizada na busca de interpretar e compreender as noções dos educandos a respeito da abordagem proposta, considerando que as Oficinas Literárias serão realizadas com estudantes do curso de Direito.

Pretende-se com a pesquisa promover a intervenção por meio das Oficinas Literárias anteriormente mencionadas, que serão oficinas de literatura que abordarão obras literárias clássicas e contemporâneas, diversificadas em seus gêneros e seus autores, que vislumbrem reflexões sociais articuladas aos temas como vida, humanidade, trabalho, cultura, educação, exclusão etc., contrastando as leis com os fatos sociais, que serão mediadas pela pesquisadora.

Para a realização das leituras, propomos as seguintes obras, que narrarão diversos contextos de vulnerabilidades: *Negrinha*, de Monteiro Lobato, *Vidas Secas*, de Graciliano Ramos, *O Cortiço*, de Aluísio Azevedo, *Capitães de areia*, de Jorge Amado, *A Hora da estrela*, de Clarice Lispector, *Quarto de despejo*, de Carolina Maria de Jesus, *Torto arado*, de Itamar Vieira Júnior, *Açúcar amargo*, de Luiz Puntel e *o Conto da aia*, de Margareth Atwood.

Os sujeitos de pesquisa serão os estudantes do curso de Direito de uma Universidade pública do norte pioneiro do estado do Paraná, dispostos em equipes heterogêneas com educandos do 1º ao 5º ano do curso.

A investigação se fará em torno da repercussão da leitura na formação do leitor, demonstrando como a leitura literária auxilia na formação humana, com o propósito de oferecer ao homem o empoderamento e respostas às suas inquietações, bem como ampliar a visão de mundo dos sujeitos leitores.

Tal sustentação será fundamentada pelas transformações decorrentes das Oficinas Literárias, com base nas discussões acerca da realidade dos personagens em estado de vulnerabilidade e seus reflexos na sociedade, confirmando que a literatura pode ser um instrumento de interpretação a ser utilizado no campo jurídico, e de promoção de propostas de mitigação dessas vulnerabilidades, a partir das reflexões e sensibilizações fomentadas.

Na sequência, aplicar-se-á as oficinas de *Design Thinking*, em que as percepções dos alunos serão coletadas por meio dos próprios materiais didáticos utilizados, observando-se o raciocínio para a construção das soluções propostas, na seguinte sequência: percepções apresentadas na tempestade de ideias acerca da vulnerabilidade

---

<sup>47</sup> LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

<sup>48</sup> FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Tradução Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

<sup>49</sup> THIOLENT, Michel. *Metodologia de pesquisa-ação*. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

estudada, propostas individuais de soluções descritas nos *post-its* e as propostas apresentadas pelo grupo na cartolina.

Para a análise dos dados, a metodologia empregada será a análise textual discursiva, envolvendo descrição e interpretação, a fim de explicitar a compreensão do fenômeno<sup>50</sup>.

Com o intuito de se compreender e interpretar os fenômenos e discursos, a análise de conteúdo é abordada como uma análise qualitativa. “Pesquisas qualitativas têm se utilizado cada vez mais de análises textuais”<sup>51</sup>.

Seguimos para a visão conclusiva da abordagem proposta, onde apontaremos também as implicações da pesquisa e as suas perspectivas futuras.

### Considerações Finais

Nossas considerações finais corroboram a argumentação que demonstra a possibilidade de aplicação da articulação das abordagens Direito na Literatura e *Design Thinking* no Ensino Jurídico, assim como apresenta as implicações da pesquisa, e, por fim, as perspectivas futuras, conforme segue:

Sendo assim, se evidencia a aplicabilidade viável e possível no Ensino Jurídico de uma proposta de trabalho dinâmica e inovadora que, tomando a literatura como instrumento de análise, interpretação e compreensão das vulnerabilidades sociais, a partir de oficinas literárias se valendo do Direito na Literatura, não se esgota a prática apenas nas reflexões acerca das mazelas sociais ilustradas na leitura literária, mas, a partir dessas reflexões e dos dados coletados nessas oficinas, há a possibilidade de se realizar uma segunda atividade sistematizada, para proposta de soluções, por meio do *Design Thinking*, que pode ser uma das abordagens trabalhadas no curso de Direito, como uma proposta inovadora e humanizada de ensino.

Logo, a partir dessa articulação de abordagens, considerando a proposta de um ensino em que os educandos sejam os protagonistas, em que os conteúdos ministrados não se deem apenas na seara da discussão, mas alcancem as soluções possíveis, existe a viabilidade das aulas no curso de Direito serem ministradas a partir das abordagens mencionadas, além da perspectiva futura que a presente prática educativa seja estendida a projetos de extensão universitária e à comunidade para o estudo, pesquisa, discussão e conscientização acerca das vulnerabilidades sociais, atendendo dessa forma uma educação que não só contribua com a democracia, mas que seja democrática, uma vez que permite de fato a efetiva participação do estudante.

Por fim, acredita-se que um ensino jurídico com viés emancipador, que promova uma formação crítica e reflexiva, atende os preceitos direcionados à educação como um direito social indispensável à democracia, vez que efetiva a proposta de educação de qualidade.

---

<sup>50</sup> MORAES, Roque; GALIAZZI, Maria do Carmo. *Análise textual discursiva*. 3. ed. rev. e ampl. Ijuí: Ed. Unijuí, 2016.

<sup>51</sup> MORAES, R.; GALIAZZI, M. do C. *Análise textual discursiva*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011. p.11.

## REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Herrem. *Metodologia da Ciência do Direito*. [S. l.]: Max Limonad Ltda., 1996.

ALVES, Flora. *Design de Aprendizagem com uso de canvas*: Trahentem. São Paulo: DVS Editora, 2016.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Crise da ideologia positivista: por um novo paradigma pedagógico para o ensino jurídico a partir da Escola de Frankfurt*. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPED, 15., 2007, Florianópolis. **Anais** [...]. Sociobiodiversidade e soberania na Amazônia. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007. p. 103-103.

BROWN, Tim. *Design Thinking: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CANDIDO, A. *Literatura e Sociedade*. 9. ed. Rio de Janeiro: Ouro sobre azul. 2006.

CAVALCANTI, Carolina Costa; FILATRO, Andrea. *Design Thinking: na educação presencial, a distância e corporativa*. São Paulo: Saraiva, 2016.

COMPAGNON, Antoine. *Literatura para quê?* Belo Horizonte: UFMG, 2009.

FARIA, José Eduardo. *A reforma do ensino jurídico*. São Paulo: Sérgio Antônio Fabris, 1987.

FARIA, José Eduardo. O Judiciário e o desenvolvimento econômico. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 26.

FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Tradução Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2019.

GONSALES, Priscila. *Design Thinking e a ritualização de boas práticas educativas*. São Paulo: Instituto Educadigital, 2017.

GONZÁLEZ, José Calvo. A palavra no Direito – Construção da verdade e da realidade. *Revista do Instituto Humanitas Unisinos*, caderno Direito e Literatura – A vida imita a arte, n. 444, ano XIV. São Leopoldo, 2014, p. 10-12. Disponível em: <https://www.http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao444.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2021.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Direito & Literatura: ensaio de síntese teórica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

HOOKS, Bel. *Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins fontes, 2013.

KARAM, Henriete. O Direito na contramão da Literatura. *Revista Eletrônica do curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria*, [s. l.], v. 12, n. 3, p. 1022-1043, 2017.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 3. ed. Tradução José Lamago. Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

LEITE, Danieli Aparecida Cristina. *O Design Thinking no Ensino Jurídico: percepções de estudantes de um curso de Direito e de professores*. 2020. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino) – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Cornélio Procópio, 2020.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A educação jurídica num mundo globalizado. O sentido de criar sentidos. *Academia*. Revista sobre enseñanza del derecho, Bueno Aires, ano 12, n. 23, p. 63-84, 2014.

MACHADO, Antônio Alberto. *Ensino jurídico e mudança social*. São Paulo: Expressão, 2009.

MANFREDI, Sílvia Maria. *Metodologia do Ensino – diferentes concepções*. Unicamp, 1993.

Disponível em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1974332/mod\\_resource/content/1/METODOLOGIA-DO-ENSINO-diferentes-concep%C3%A7%C3%B5es.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1974332/mod_resource/content/1/METODOLOGIA-DO-ENSINO-diferentes-concep%C3%A7%C3%B5es.pdf). Acesso em: 04 nov. 2020.

MELO, Ezilda Cláudia. A invenção do Tribunal do Júri em ‘Auto da Compadecida’ de Ariano Suassuna. *Revista de Direito, Arte e Literatura*, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 37-56, 2018.

MÉSZÁROS, I. *A Educação para além do capital*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2002.

MORAES, R.; GALIAZZI, M. do C. *Análise textual discursiva*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011.

MORAES, Roque; GALIAZZI, Maria do Carmo. *Análise textual discursiva*. 3. ed. rev. e ampl. Ijuí: Ed. Unijuí, 2016.

MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2011.

OLIVO, Luiz Carlos Cancellier de. *O estudo do direito através da literatura*. Tubarão: Editorial Studium, 2005.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Pensando o ensino do Direito no século XIX: diretrizes curriculares, projetos pedagógicos e outras questões pertinentes*. Florianópolis: Boiteux, 2005.

STRECK, Lenio Luiz. Entrevista com Lenio Streck – A Literatura ajuda a existencializar o Direito. Entrevistadora: Henriete Karam. *Anamorphosis – Revista Internacional de Direito e Literatura*, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 615-626, 2018. Disponível em: <https://www.http://rdl.org.br/seer/index.php/anamps/article/view/525/pdf>. Acesso em: 18 jul. 2021.

THIOLLENT, Michel. *Metodologia de pesquisa-ação*. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TRINDADE, André Karam; GUBERT, Roberta Magalhães. Direito e literatura: aproximações e perspectivas para se repensar o direito. In: TRINDADE, André Karam; GUBERT, Roberta Magalhães; NETO, Alfredo Copetti (org.). *Direito & literatura: reflexões teóricas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 11-66.

TRINDADE, André Karam. Mais literatura e menos manual – A compreensão do Direito por meio da ficção. *Revista do Instituto Humanitas Unisinos*, caderno Direito e Literatura – A vida imita a arte, São Leopoldo, n. 444, ano XIV, p. 10-12, 2014.

Disponível em:

<https://www.http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao444.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2021.

ZABALA, Antoni. *A prática educativa: como ensinar*. Porto Alegre: Artmed, 1998.

WARAT, Luís Alberto. *A ciência jurídica e seus dois maridos*. Santa Cruz do Sul: FISC, 1985.

WHITE, James Boyd. *From Expectation to Experience – essays on law and legal education*. Michigan: University of Michigan, 2000.

Data de Recebimento: 30/08/2022

Data de Aprovação: 05/10/2022

## EDUCAÇÃO: O CAMINHO MAIS ADEQUADO PARA MANTER A DEMOCRACIA DIANTE DA “ERA DIGITAL”

### EDUCATION: THE MOST SUITABLE WAY TO KEEP DEMOCRACY AGAINST THE “DIGITAL AGE”

Larissa Oliveira Palagi de Souza-  
Raquel Fabiana Lopes Sparemberge

#### RESUMO

O presente trabalho tem por escopo abordar a importância da educação como uma medida mitigadora dos efeitos negativos da era digital na democracia. A tecnologia é o principal recurso utilizado pela sociedade, contudo vem sendo um meio de desinformação que, na maioria das vezes, afeta direta e indiretamente o sistema democrático. Diante desse cenário, propõe-se apontar a emancipação do indivíduo por intermédio da educação como a forma mais adequada para garantir que abusos ocasionados pelo ambiente digital sejam disseminados. O artigo tem como método a abordagem hipotético-dedutiva, mediante pesquisa bibliográfica. Ademais, é dividido em três momentos. Primeiramente pontua-se o conceito de educação e seus atores principais. Em um segundo momento aborda-se a tecnologia e o uso da inteligência artificial como mecanismos que contribuem na crise da democracia. Por fim, apresenta-se a educação como uma maneira de emancipar o indivíduo e capacitá-lo para que possa, assim, resistir aos impactos gerados pelo cenário digital, mitigando os efeitos na democracia.

**Palavras-chave:** Educação; Emancipação; Democracia; Livre-arbítrio; Era Digital.

#### ABSTRACT

This work aims to address the importance of education as a mitigating measure of the negative effects of the digital age on democracy. Technology is the main resource used by society. However, it has been a means of disinformation, which, in most cases, directly and indirectly affects the democratic system. Given this scenario, it is proposed to point out the emancipation of the individual through education as the most appropriate way to ensure that abuses caused by the digital environment are disseminated. The article's method is the hypothetical-deductive approach, through bibliographical research. Furthermore, it is divided into three moments. First, the concept of education and its main actors are highlighted. In a second moment, technology and the use of artificial intelligence are approached as mechanisms that contribute to the crisis of democracy. And finally, education is brought up as a way to emancipate the individual and empower him so that he can thus resist the impacts generated by the digital scenario, mitigating the effects on democracy.

**Keywords:** Education; Emancipation; Democracy; Free will; Digital age.

\* Mestranda pela Fundação Escola Superior do Ministério Público. Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Advogada. Membro da Comissão de Direito Ambiental OAB/RS. Pesquisadora dos grupos de pesquisa da Fundação Escola Superior do Ministério Público “A Proteção do Consumidor como Direito Fundamental”, “Teoria do Direito: da academia à prática” e “Colisão De Direitos Fundamentais e o Direito como Argumentação”.

\*\* Pós-doutora em Direito pela UFSC, Doutorado e Mestrado pela UFPR. Advogada. Professora na FMP, FURG e FURB. Pesquisadora CNPq e FAPERGS.

## INTRODUÇÃO

A educação é, e sempre foi, um dos meios mais adequados de tornar uma sociedade mais democrática. Ela permite que o indivíduo adquira conhecimento e, por meio dele, seja capaz de criar suas próprias convicções. É importante, contudo, desenvolver métodos que contribuam para a emancipação das pessoas, propiciando que, mais do que conhecedoras de um assunto, elas sejam indagadoras e críticas do que lhes é apresentado.

O meio digital, especialmente nos tempos atuais, em que a tecnologia é o principal recurso utilizado pela sociedade, apresenta-se como um ambiente de desinformação que, na maioria das vezes, afeta direta e indiretamente o sistema democrático. As “Fake News” – disseminação de falsas informações –, os excessos de informações digitais atrelados a tecnologias como algoritmos, o *big dates*, entre outras técnicas, estão propiciando que os indivíduos percam o livre-arbítrio<sup>1</sup> (a capacidade de agir pelas próprias convicções e vontade) e sejam manipulados e induzidos a atuarem conforme um modelo que lhes é imposto.

O presente estudo visa a abordar a necessidade da educação como uma medida mitigadora dos efeitos da era digital na democracia, sobretudo diante dos dados pessoais<sup>2</sup> captados por um conjunto de mecanismo tecnológicos.

Nessa seara, este trabalho mostra-se de extrema relevância diante do imperativo de garantir a manutenção da democracia em um Estado Democrático de Direito. A educação surge como o melhor caminho para informar e educar os indivíduos para que eles sejam inclinados a atuar conforme a sua livre-convicção, sem serem induzidos a escolhas equivocadas. A educação é o meio pelo qual se garante a emancipação do indivíduo.

Nesse sentido, este ensaio busca abordar a problemática apresentando uma reflexão sobre o tema. Em um primeiro momento trata sobre o conceito de educação, pautado em reflexões sociológicas e seus atores responsáveis por assegurá-la, presentes nas normas constitucionais, compreendendo, assim, a relevância do conceito de educação como um direito fundamental. Em um segundo momento aborda as principais

---

<sup>1</sup> A falta de livre-arbítrio está atrelada ao pensamento de Byung-Chul Han, que traz a ideia de um poder silencioso, que não necessita de violência para submissão livre do indivíduo. HAN, Byung-Chul. *O que é o poder?* Tradução Gabriel Salvi Philipson. Petrópolis: Vozes, 2019. p. 118.

<sup>2</sup> “Na proteção de dados pessoais não é somente a privacidade que se pretende tutelar, porém busca-se a efetiva tutela da pessoa em vista de variadas formas de controle e contra a discriminação, com o fim de garantir a integridade de aspectos fundamentais de sua própria liberdade pessoal”. DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais. E-book* (Não paginado). Introdução. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Disponível em:

<https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F215543393%2Fv3.4&titleStage=F&titleAcct=i0ad6a6a5000001826a4fb3a39ce7e420#sl=p&eid=dc9a9513314010165654f0489580e6a8&eat=a-274574430&pg=III&psl=&nvgS=false&tmp=575>. Acesso em: 9 abr. 2023.

influências de mecanismos tecnológicos, como os banco de dados e os algoritmos<sup>3</sup> no Estado democrático de direito. Por fim, pontua a ideia da necessidade de uma educação pautada na emancipação<sup>4</sup>, como medida de mitigar os efeitos da “era digital” na democracia.

O método privilegia a abordagem hipotético-dedutiva, mediante pesquisa bibliográfica sobre o assunto, para chegar a conclusões que possam contribuir para demonstrar a relevância da educação como emancipação do indivíduo para reduzir os impactos gerados pelas tecnologias usadas negativamente nos Estados Democráticos de Direito.

### **A educação como um direito fundamental: dos atores envolvidos até a emancipação do indivíduo**

O conceito de educação está atrelado, etimologicamente, ao latim *Educare*, derivado de *Ex*, que significa fora ou exterior, e *Ducare*, que quer dizer conduzir, guiar. Ou seja, o termo, no latim, significa guiar para fora, podendo ser compreendido como o caminho para o mundo exterior. O objetivo da educação é fazer o indivíduo buscar novos caminhos, compreender os discursos, livrando-nos das amarras da ignorância. Logo, a educação passa a ser um instrumento primordial de autonomia e liberdade.<sup>5</sup>

A educação é um tema de extrema relevância na vida de um indivíduo, pois, conforme o sociólogo Émile Durkheim, ela seria uma ação praticada pelas gerações adultas sobre aquelas que ainda não estão maduras para uma vida social. Do mesmo modo, teria o escopo de desenvolver na criança um certo estado físico, intelectual e moral que lhe exige a sociedade política no seu conjunto e no meio ao qual se destina particularmente. Nesse contexto, ela coloca a criança em contato com uma determinada sociedade e não a sociedade *in genere*, sendo algo social. Igualmente, todo o ensino satisfaz uma necessidade profunda do intelecto, uma exigência essencial aplicada pelo próprio espírito científico. Esse autor preocupa-se em formar cidadãos, preparando o homem para a vida social. Durkheim dá ênfase a três elementos fundamentais da nossa moralidade: o espírito de disciplina, o de abnegação e o de autonomia.<sup>6</sup>

Logo, é perceptível que, no modelo de pensamento do sociólogo, a educação transcende a ideia de aprendizado apenas na escola, devendo haver um olhar mais abrangente sobre o fato, especialmente pela sociedade.

---

<sup>3</sup> “A palavra ‘algoritmo’ é um termo científico para uma receita ou procedimento passo a passo. Ela é uma lista de instruções ou coisas”. BURNETT, Steve; PAINE, Stephen. *Criptografia e segurança: o guia oficial RSA*. Trad. Edson Fumankiewicz. Rio de Janeiro: Campos, 2002. p. 14.

<sup>4</sup> Emancipação é entendida com base no conceito de Theodor Adorno, que aborda a educação emancipadora como um meio de evitar o retorno da barbárie, no caso o período nazista e totalitário à época. No mesmo sentido, a emancipação do indivíduo deve ser compreendida como uma forma de criar indivíduos autônomos, capazes de questionar o que lhes é imposto.

<sup>5</sup> NOGUEIRA, Grace Kelly R.; SANTOS, Dania Aragão. (Re)visitando os conceitos de educação formal, não formal e informal. In: FERREIRA, Artur Vianna; SIRINO, Marcio Bernardino; MOTA, Patricia Flavia (org.). *A discussão dos conceitos de educação formal, não formal e informal e suas organizações nas estruturas sociais brasileiras*. Rio de Janeiro: Paco Editorial, 2020. p. 153. V. 8.

<sup>6</sup> DURKHEIM, Émile. *Educação e sociologia*. Trad. Stephania Matousek. Rio de Janeiro: Vozes, 2014. p. 13, 16, 19, 25 e 53.

Em cada um de nós existem dois seres: um é composto de todos os estados mentais que dizem respeito apenas a nós mesmos e aos acontecimentos da vida pessoal (ser individual); o outro, é um sistema de ideias, sentimentos e hábitos que exprimem em nós não nossa personalidade, mas, sim, os grupos diferentes dos quais fazemos parte (tais como as crenças religiosas, as crenças práticas e morais, as tradições nacionais ou profissionais e as opiniões coletivas de todo tipo). Constituir esse ser em cada um de nós, portanto, é o objetivo da educação. Além do mais, a educação não seria uma questão de genética, mas de transmissão de informações.<sup>7</sup>

A educação é uma função essencialmente social; o Estado não poderia ignorá-la. Assim, tudo o que é educação deveria passar pelo crivo do Estado. Não significa, contudo, que ele vai monopolizar o ensino. A função do Estado está pautada em verificar os princípios essenciais (respeito da razão, da ciência, as ideias e sentimentos que sustentam a moral democrática) e fazer com que eles sejam lecionados nas escolas, garantindo que as crianças não os ignorem, certificando que por toda parte seja falado sobre eles com o devido respeito que lhes é cabível. Além do mais, as características de uma pessoa podem ser diversas, sendo essas especificadas quando o indivíduo nasce até o instante em que a personalidade é definida. Essa deverá modelar-se para que aquele desempenhe um papel útil na sociedade, havendo, logo, uma grande distância para que essa se consolide. Assim, é a distância que a educação deverá fazer a criança percorrer.<sup>8</sup>

Nesse viés, a temática educacional, do ponto de vista Durkheim, aparece associada a processos de socialização e relacionada a um conteúdo moral das sociedades em si.

Há séculos que a educação vem passando por um processo de laicização. Já foi dito algumas vezes que os povos primitivos não possuem qualquer moral. Foi um erro histórico. Não existe povo que não tenha sua moral: o que ocorre é que a moral das sociedades inferiores não é a mesma que a nossa. Aquilo que caracteriza a moral dessas outras sociedades é que se trata de uma moral essencialmente religiosa.<sup>9</sup>

*Do mesmo modo, Durkheim acredita que a educação tem uma conotação moral e não apenas intelectual.*<sup>10</sup>

*Toda a educação consiste num esforço contínuo para impor às crianças maneiras de ver, de sentir e de agir às quais elas não chegariam espontaneamente – observação que salta aos olhos todas as vezes que os fatos são encarados tais quais são e tais quais sempre foram. (...) A pressão de todos os instantes que sofre a criança é a própria pressão do meio social tendendo a moldá-la à sua imagem, pressão de que tanto os pais quanto os mestres não são senão representantes e intermediários.*<sup>11</sup>

É importante mencionar, ainda, que, nessa concepção de educação, essa se distingue em duas fases: a primeira infância – cuja responsabilidade educativa seria da

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 54, 56.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 63-64, 68.

<sup>9</sup> DURKHEIM, Émile. *A educação moral*. Rio de Janeiro: Vozes, 2008. p. 22.

<sup>10</sup> DURKHEIM, Émile. *A educação moral*. São Paulo: Edipro, 2018. p. 12.

<sup>11</sup> DURKHEIM, Émile. *Op. cit.*, 1977. p. 22.

família; e a segunda –em que a criança passa a integrar a escola primária, saindo do círculo familiar e iniciando a vida circundante. Nesse período deve ser tratada a educação moral, uma vez que é o instante crítico para a formação do caráter moral. A educação moral divide-se em três elementos: espírito de disciplina, adesão do grupo e autonomia da vontade.<sup>12</sup>

O espírito de disciplina busca fortalecer a ideia de obediência de regras. Ademais, as regras têm duas características principais: regularidade e autoridade, sendo percebidas como um dever. Essa regularidade de uma regra social, ao mesmo tempo em que indica a sua adequação, correção e justiça, conduz ao reconhecimento de sua autoridade da regra. O sociólogo compreende que, como personificação da autoridade da regra, os pais e professores têm o dever de cobrá-las das crianças, de modo que incuta o espírito de disciplina nas gerações posteriores<sup>13</sup>.

A adesão ao grupo está relacionada à forma, mas não ao conteúdo da moralidade. Apenas em sociedade, em âmbito dos grupos sociais, é que esses valores são substancialmente preenchidos. Isso sugere que os valores morais dos grupos sociais são a própria fonte e finalidade da educação moral. Dessa forma, educar moralmente a criança para a vida social e fazê-la aderir aos objetivos nela vigentes, significa educá-la moralmente, de modo que não há uma vida moral sem adesão a um grupo no interior de uma sociedade<sup>14</sup>, como bem entende Durkheim. Nesse sentido, o ser humano tem a necessidade de interessar-se por algo diverso de si mesmo mediante a adesão a grupos sociais, assim como corresponde solidariamente a tais grupos. Assim, agir moralmente seria agir com base no interesse coletivo.<sup>15</sup>

O último elemento da moralidade, que se aproxima da teoria moral kantiana, é a autonomia da vontade, e ocupa um espaço menor no curso e nas preocupações do autor. Logo, tem um sentido de que a lei moral estaria pautada na vontade humana. Durkheim escreve que autonomia da vontade é resultado de uma moralidade compreendida como a superação da antinomia entre o bem e o dever, do dualismo entre a autonomia e a heteronomia. Esse terceiro elemento da moralidade compreende que não basta respeitar a disciplina, estar vinculado a um grupo; é preciso, ainda, que, ou aquiescendo à regra ou nos devotando a um ideal coletivo, tenhamos consciência clara e precisa das condutas. Por conseguinte, a autonomia da vontade consiste na liberdade individual que se coloca diante do indivíduo ao aceitar a regra social como dever.<sup>16</sup>

Nesse contexto, é importante apresentar o filósofo e sociólogo Theodor W. Adorno, que traz bem nítida a ideia de educação atrelada à emancipação do indivíduo na sociedade. Ele aduz a ideia de que os educadores normalmente têm um deslumbramento em geral, principalmente relativo à educação, que ameaça o processo formativo em razão da sua determinação social. Isso tem como efeito negativo um processo educacional pautado meramente no “esclarecimento” da consciência, sem levar em

---

<sup>12</sup> DURKHEIM, Émile. *Op. cit.*, 2018. p. 33.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 33-60.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 76.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 93-116.

conta a forma social em que a educação se concretiza como apropriação de conhecimentos técnicos. Em síntese, ele procura se afastar de pensamento enrijecidos, coisificados, cuja aparente precisão lógica nos envolve em um encantamento que acaba tolhendo nossa liberdade intelectual<sup>17</sup>. Assim, Adorno propõe uma educação em que o indivíduo se torne crítico e capaz de questionar, ao invés de apenas seguir modelos e pensamentos das massas.

Para justificar tal situação, Adorno traz o exemplo da Alemanha, um país culto e educado, que foi capaz de desembocar na barbárie nazista de Hitler, um modelo de educação contrário à emancipação. Esse autor ainda menciona que personalidades, como a de Hitler, com tendências autoritárias, identificam-se com o poder, independente do conteúdo que propaguem. Ademais, essas, no fundo, possuem um eu fraco, necessitando, para compensá-lo, da identificação com o grande coletivo e da cobertura proporcionada por eles.<sup>18</sup>

Nesse sentido, o objetivo da educação era, é e continuará a ser a preparação dos jovens para a vida segundo as realidades que tenderão a enfrentar, principalmente diante do cenário de uma sociedade imediatista, em que tudo é efêmero e pouco durável. Eles, portanto, precisam de instrução para estarem preparados, estando esta pautada no entendimento do Conhecimento prático, concreto e imediatamente implacável. Para ser “prático”, o ensino de qualidade precisa provocar e propagar a abertura, não a oclusão mental.<sup>19</sup>

A educação em países de língua portuguesa pode se dividir em educação formal, informal e não formal. A formal é aquela realizada em sala de aula, já a não formal é a que não se realiza em sala de aula, praticada em museus, centros culturais, instituições, e organização não governamental, e a informal é aquela que está associada às mídias.<sup>20</sup>

No Brasil o direito à educação está previsto nos artigos 6º como um direito social, bem como no artigo 205, em que se especifica que a educação é “um direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.<sup>21</sup>

Assim, é visível que a educação é um direito de todos os cidadãos e dever do Estado e da família, demarcando tanto um caráter formal, resguardado à escola, quanto não formal, por meio da participação da família e outras instituições. Nesse contexto, a família mostra-se como a principal responsável pelo processo de socialização da criança, sendo relevante na aquisição de habilidades, comportamentos e valores, ou seja, é uma parte fundamental na formação do indivíduo.<sup>22</sup> Ademais, é perceptível a necessidade de

---

<sup>17</sup> ADORNO, W. Theodor. *Educação e emancipação*. Tradução Wolfgang Leo Maar. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2020. p. 11, 14.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>19</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Sobre educação e juventude: conversas com Riccardo Mazzeo*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. p. 25.

<sup>20</sup> NOGUEIRA, Grace Kelly R.; SANTOS, Dania Aragão. *Op. cit.*, 2020. p. 158.

<sup>21</sup> BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 abr. 2021.

<sup>22</sup> NOGUEIRA, Grace Kelly R.; SANTOS, Dania Aragão. *Op. cit.*, 2020. p. 154.

o ser humano receber uma educação em que seja capaz de se questionar, não apenas aceitando as ideologias que lhes são impostas.

Nesse contexto, é relevante a análise da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, uma vez que prevê a educação como aquela que abrange um processo formativo, devendo se desenvolver na convivência humana, no trabalho, na escola, em instituições de ensino e pesquisa, em movimentos sociais, em organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. A Lei demonstra que a educação de um indivíduo não cabe apenas aos professores, mas à base familiar, aqueles que convivem com ele, bem como a sociedade. Esse direito social é um dever de todos, devendo se vincular ao mundo do trabalho e às práticas sociais.<sup>23</sup>

Em suma, o conceito de educação e os atores responsáveis por garanti-la são de extrema relevância, principalmente no mundo pós-moderno, que tem como principal fenômeno, decorrente da globalização e conectado a ela, o desenvolvimento da tecnologia.

Esse fato trouxe um novo cenário – a era digital –, em que não existe um território limitado. As pessoas utilizam-se dele como bem entendem, divulgando desde tecnologia de captação de dados, *Fake News*, até discursos de ódio. Esses fatos são temerosos quando passamos a tratar o conceito de democracia.

### **A metamorfose digital e a influência dos algoritmos no estado democrático de direito**

No final do século 20, com os impactos gerados pela globalização, nasceu a sociedade pós-moderna, a qual caracteriza-se pelo colapso de ideologias, a insegurança no emprego, as incertezas econômicas e sociais, entre outras problemáticas e confusões que sobrevieram ao período pós-moderno.<sup>24</sup>

Conforme aduz Boaventura de Sousa Santos, “A globalização, longe de ser consensual se caracteriza por ser um vasto e intenso campo de conflitos entre grupos sociais, Estados e interesses hegemônicos, por um lado, e grupos sociais, Estados e interesses subalternos, por outro”.<sup>25</sup> Nesse sentido, a globalização não se caracteriza por ser linear, e continua tendo mais de um período a ser observado.

Outras características desse fato foram o surgimento de tecnologias, possibilitando a comunicação instantânea, trazendo como resultado a comercialização, cada vez maior, de produtos e serviços, ampliando consideravelmente as relações comerciais<sup>26</sup>. Logo, esses traços são cruciais e definidores da nossa realidade do começo do século 21.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> BRASIL. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>24</sup> BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. *Estado de crise*. Rio de Janeiro: Zahar, 2016. p. 110.

<sup>25</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. Trad. Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 29.

<sup>26</sup> WODTKE, Guilherme Domingos Gonçalves. *O superendividamento do consumidor: as possíveis previsões legais para seu tratamento*. p. 9-10. Disponível em: [https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/guilherme\\_wodtke\\_2014\\_2.pdf](https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/guilherme_wodtke_2014_2.pdf). Acesso em: 14 mar. 2022.

<sup>27</sup> BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. *Op. cit.*, 2016. p. 108.

Arelado a esse período, nasce a revolução digital com todo o seu potencial, trazendo mudanças sociais sobretudo tecnologicamente, que capta o crescente grau de interconectividade global. Assim, sugere uma mudança intencional e progressiva. Ela traz a ideia de que o desenvolvimento significa ter conexão de internet. Ao contrário dessa ideia, surge a metamorfose digital que está ligada aos efeitos colaterais não intencionais, invisíveis, que criam sujeitos metamorfoseados – seres digitais. Ela está relacionada a humanos digitais, cuja essa existência metamorfoseada questiona categorias tradicionais, como *status*, identidade social, coletividade e individualização. Nesse contexto, o *status* de uma pessoa deixa de ser definido por sua posição hierárquica de ocupação para ser, por exemplo, medida pelo número de amigos que a pessoa possui em uma rede social, quando a categoria “amigos” é metamorfoseada em algo que não tem a ver com familiaridade.<sup>28</sup>

Nesse contexto, o indivíduo já nasce inserido em um consumo em massa digital, em que se vê emergido e estimulado “por mais de sete horas e meia por dia” em *smarthphones*, computadores e instrumentos eletrônicos.<sup>29</sup>

É importante salientar que no mundo digital existem práticas como o *profiling*, em que os dados pessoais de um indivíduo criam um perfil a seu respeito para que inúmeras decisões sejam realizadas. Do mesmo modo, em um conceito do *Big Data*, são os algoritmos que orquestram nossas vidas. Destarte, tudo é decidido milimetricamente com base no estereótipo da pessoa, criando verdadeiros filtros invisíveis que direcionam a interação do usuário com outras pessoas em uma rede social até o acesso a informações na rede. Assim, os comportamentos dos indivíduos são objetivos no meio digital, gerando uma causa e consequência, passando a existir uma assimetria entre aqueles que têm os dados e os que garantem os dados. De tal forma, as informações e o conteúdo passados a um indivíduo estão interligados ao que seus dados intermediam, formando uma bolha que impede o contato com informações diferentes, ocasionais e fortuitas.<sup>30</sup>

Assim, criam-se espaços políticos na internet, em especial nas redes sociais, em que existe a criação de “bolhas de identidade” que abrigam interações específicas daqueles que compartilham do mesmo tipo de ideias, valores, interesses ou visões de mundo. Ao invés, portanto, de se criar consensos por meio de divulgações moderadas, criam-se discursos polarizados, fragmentados e radicais para cada grupo peculiar da internet. Nesse sentido, os diálogos formados na internet produzem um maior engajamento das pessoas estimulando sentimentos de ódio e medo. Logo, a internet torna-se um local propício para a propagação de *Fake News*, as quais, normalmente, costumam reter mais a atenção dos usuários do que mensagens verdadeiras. Essas

---

<sup>28</sup> BECK, Ulrich. *A metamorfose do mundo: novos conceitos para uma nova realidade*. Trad. Maria Luiza X. de Borges. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 190.

<sup>29</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Sobre educação e juventude: conversas com Riccardo Mazzeo*. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. p. 52-53.

<sup>30</sup> BIONI, Bruno Ricardo. *Proteção de dados pessoais: a função e os limites de consentimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 88-89.

informações falsas, contudo, são utilizadas para enfraquecer os governos, propiciando a era de “pós-verdade”.<sup>31,32</sup>

Nesse cenário, a comunicação política toma um caminho em que busca reforçar identidades específicas, propiciando discursos e polêmicas que fomentam a propagação do ódio e da diferença.<sup>33</sup>

Dessa forma, proporciona-se um espaço para uma “ditadura” dos dados, em que os titulares desses seriam as principais vítimas. Assim, os dados pessoais, em troca de algum serviço, tornam-se moeda de barganha. A nossa capacidade é interferida pela bolha dos filtros, e, por conseguinte, passa a ser manipulada, e deixamos, muitas vezes, de decidir pelo real livre-arbítrio.<sup>34</sup> A problemática do uso indevido dos dados pessoais, no Brasil, é tão intensa que, em fevereiro de 2022, por meio da Emenda Constitucional 115/2022, foi acrescido ao rol dos direitos fundamentais, no artigo 5º, da Constituição Federal, o inciso LXXIX, que prevê a proteção dos dados pessoais em todos os âmbitos, inclusive em meio digital.<sup>35</sup>

Uma das situações que ocorreu, em âmbito nacional, foi a divulgação de desinformação durante as campanhas eleitorais, desencadeando a abertura do Inquérito nº 4.781, que tinha como objetivo a investigação de notícias fraudulentas (*Fake News*), falsas comunicações, ameaças e demais infrações revestidas de *animus caluniandi*, *diffamandi* ou *injuriandi*, que atingem a honorabilidade e a segurança do Supremo Tribunal Federal, conforme relatado.<sup>36</sup>

Outra situação emblemática, em âmbito internacional, deu-se nas redes sociais do Facebook, em que ocorreu a incitação de violência contra uma minoria muçumana Rohingya em Myanmar.<sup>37</sup> Nesse caso, o discurso de ódio, promulgado na plataforma, desempenhou um papel fundamental na violência em Myanmar, tanto que reconheceu que foi usada como um meio de incitação à violência e não conseguiu evitar tal fato. Dessa forma, é perceptível que as redes sociais podem ser cenários de discussões e problemáticas graves geradas na sociedade devido à falta de controle das informações fidedignas que se estabelece nesse meio de comunicação, bem como o alcance rápido e quantitativo que elas podem ter.

Nessa totalidade, percebe-se que a tecnologia e o desenvolvimento digital estão gerando grandes impactos nas sociedades, principalmente no direito de livre-arbítrio

---

<sup>31</sup> Pós-verdade: a ideia de que a verdade ficou para “trás”, as convicções pessoais têm mais relevância do que a realidade e o fato concreto. In: KEYS, Ralph. *The post truth era: dishonesty and deception in contemporary life*. New York: Sr. Martin Press, 2004.

<sup>32</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. p. 32-34.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>34</sup> BIONI, Bruno Ricardo. *Op. cit.*, 2021. p. 89.

<sup>35</sup> BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 abr. 2021.

<sup>36</sup> STF. Supremo Tribunal Federal. *Nota do Gabinete do Ministro Alexandre de Moraes*. Brasília: STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=444198&ori=1>. Acesso em: 2. abr. 2023.

<sup>37</sup> STEVENSON, Alexandra. Facebook Admits It Was Used to Incite Violence in Myanmar. New York Times. 06 nov 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/11/06/technology/myanmar-facebook.html>. Acesso em: 28 abr. 2021.

dessas em decidir livremente pautadas nas próprias convicções. A tecnologia completada com a inteligência artificial proporciona a entrega de estímulos políticos personalizados, considerando não apenas as preferências do indivíduo, mas o estado de espírito. Assim, gera-se impactos relevantes principalmente nas eleições, que são o meio democrático que o povo tem de escolher seus representantes.<sup>38</sup>

Tal situação é tão intensa que, no Brasil, foi necessária a promulgação da Lei 13.834/2019, que tem como objetivo punir as “fake news” que visem a embaraçar as campanhas eleitorais.<sup>39</sup>

Esse contexto contribui para comprovar que o mundo digital é um palco de polarização demasiada, insegurança e risco, desencadeado por informações falsas ou incitação à discriminação. Assim, “a internet que veio para democratizar foi tiranizada”.<sup>40</sup>

A ideia de Jean Paul Sartre, de que “O homem está condenado a ser livre”, só corrobora o entendimento que o homem tem de ser responsável pelas suas atitudes e, uma vez no mundo, ele é responsável pelas suas ações. De tal forma, o livre é aquilo que não é subjugado por outra consciência.<sup>41</sup> Não obstante, para ser responsável, ele necessita estar consciente de seus atos; precisa haver a compreensão do ser humano sobre os fatos para que ele seja livre em suas ações.

O livre-arbítrio do indivíduo fica comprometido quando ele se pauta apenas nos estímulos que a era digital lhe propõe, sem filtrar e questionar as informações que recebe. Destarte, a tecnologia precisa ser ponderada e tratada com cautela para que não ocorram ações de inviolabilidade dos direitos do indivíduo.

As *Fake News*, então, geram impactos na democracia, pois disseminam notícias falsas e ilegítimas, atacando, especialmente, instituições neutras e, por vezes, desencadeando uma crise entre os Poderes que deveriam manter-se harmônicos entre si.

Logo, o mundo se vê em um novo cenário caótico, em que o meio digital passa a criar fissuras nos modelos democráticos, requerendo que medidas e ações sejam instituídas para tentar mitigar essas situações. A educação aparece como a medida essencial para suavizar os efeitos do mundo digital na democracia.

### **A necessidade de uma educação pautada na emancipação como medida de mitigar os efeitos da “Era Digital” na democracia**

<sup>38</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Op. cit., 2020. p. 36.

<sup>39</sup> BRASIL. *Lei 13.834, de 4 de junho de 2019*. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para tipificar o crime de denúncia caluniosa com finalidade eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13834.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13834.htm). Acesso em: 5 jun. 2022.

<sup>40</sup> MARTINS, Fernando Rodrigues. Da vulnerabilidade digital à curiosa “vulnerabilidade empresarial”: polarização da vida e responsabilidade civil do impulsionador de conteúdos falsos e odioso na idade da liberdade econômica. In: MARTINS, Guilherme Magalhães; MARTINS, Fernando Rodrigues; SANTOS, Lindojon Gerônimo Bezerra dos (coord.). *Direito do consumidor na sociedade da informação*. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022. p. 93-126. p. 113.

<sup>41</sup> SARTRE, Jean Paul. *O existencialismo é um humanismo*. 1. ed. São Paulo: Editora abril, 1973. p. 10. (Coletânea o Pensador, v. XLV).

O sociólogo Theodor Adorno já deixava claro, em sua obra, os perigos dos veículos de comunicação em massa da época<sup>42</sup>, pois, dependendo de como usados, manipulavam e distorciam informações. Além do mais, as pessoas que se enquadram cegamente em coletivos convertem a si próprias em algo como um material, misturando-se como seres autodeterminados.<sup>43</sup>

Em Estados com ideais autoritários, que fogem da democracia, muitos utilizam do conceito de democracia distorcendo-o. O sociólogo italiano Carlo Bordoni entende que, nos tempos modernos, a democracia passou a ter um conteúdo ilimitado, possuindo um conceito aberto, além de ser usada como uma chave mestra ou senha para encobrir os piores tipos de opressões praticadas pelo homem.

Muitas formas de governo se definem como democráticas sem realmente sê-lo, com cínicas reservas mentais e intenção óbvia de enganar seus confrades cidadãos, que incitam apoio com base em falsas presunções e promessas mais falsas ainda.<sup>44</sup>

A função de um político é de extrema relevância, pois ele pode reforçar uma democracia ou colocá-la em risco. Os políticos antidemocráticos – autoritários – têm como principais características: a rejeição, em palavras ou ações, as regras democráticas; a negação à legitimidade de oponentes; a tolerância e o encorajamento à violência; e as indicações de disposições para restringir liberdades civis de oponentes, incluindo a mídia. Ademais, essas figuras, que se mostram autoritários, normalmente são conhecidas como *outsiders* populistas. Esses apresentam-se como aqueles que “representam a voz do povo” e se colocam como os que entram em guerra contra o que entendem como elite corrupta e conspiradora. Frequentemente, contudo, o que ocorre é que quando assumem o poder começam a investir contra as instituições democráticas, atacando, assim, a independência dos Poderes e a autonomia das instituições.<sup>45</sup>

Nesse sentido, é importante lembrar que as eleições populares, atualmente, não asseguram a estabilidade política duradora, não protegendo as minorias vulneráveis em face das maiorias políticas poderosas e não garantindo legitimidade política.<sup>46</sup>

Além disso, os ataques às democracias, com o emprego abusivo da política constitucional, não ocorrem apenas em governos autoritários na consolidação de seus poderes, mas, também, nos países presidencialistas, quando é comum acontecer *impeachment*. Nesse viés, por preservarem uma fachada institucional, tais eventos têm sido descritos como *soft coup*, golpe institucional, golpe parlamentar ou presidência interrompida. Esses fatos vêm ligados a uma crítica de que o governo estaria sendo negligente, irresponsável, entendendo-se, assim, que haveria uma suposta violação à

<sup>42</sup> O rádio e a televisão são os meios de comunicação trazidos por Theodoro Adorno em suas obras.

<sup>43</sup> ADORNO, Theodor W. *Educação e emancipação*. Tradução Wolfgang Leo Maar. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020. p. 84, 141.

<sup>44</sup> BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. *Op. cit.*, 2016. p. 153.

<sup>45</sup> LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Trad. Renato Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 32.

<sup>46</sup> STRECK, Lenio Luiz; MOTTA, Francisco José Borges. Democracias frágeis e cortes constitucionais: o que é a coisa certa a fazer? *Pensar Revista de Ciências Jurídicas*, v.25 n. 4, 2020. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/issue/view/522>. Acesso em: 24 abr. 2023. p. 2

democracia. Não obstante, os governantes, na maioria das vezes, são destituídos sem se observar o devido processo legal, ocorrendo afastamentos arbitrários.<sup>47</sup>

Dessa forma, aquele modelo instituído pelas revoluções – Inglesa, Americana e Francesa –, hodiernamente já se demonstra frágil diante das dificuldades das sociedades modernas. Assim, corroborando essa ideia, entende-se que a problemática é mais complexa, uma vez que decisões mais relevantes no âmbito financeiro, econômico e de desenvolvimento não são praticadas pelos órgãos institucionais, como prevê o sistema democrático, mas por elites poderosas, *holdings*, multinacionais, *lobbies* e o chamado mercado. Nesse contexto, a vida de milhares de pessoas é determinada por um conjunto de situações, estando entre elas as vontades políticas e os interesses particulares. Por conseguinte, o povo seria governante, por intermédio da constituição, e governado, pelos seus representantes por meio das leis, políticas e sentenças judiciais.<sup>48</sup>

Esse novo modelo de democracia, atrelado à era da tecnologia, tem influenciado muito nas escolhas e decisões das pessoas, pois a *internet* é o campo perfeito para aqueles que querem manipular e convencer grupos em massa. Esse meio possibilita a propagação de ideias falsas, bem como a análise do perfil das pessoas, propiciando que os governos autoritários controlem a população mediante seus dados.

O caso que ocorreu envolvendo a *Cambridge Analytica* é um exemplo dos escândalos eleitorais em que, com tecnologias como *Big Data*, inteligência artificial e algoritmos, se fez o cruzamento e análise dos dados, gerando novas formas de valor político-econômico com o condão de impactar a sociedade e afetar sensivelmente o próprio regime democrático.<sup>49</sup>

O processo de metamorfose da democracia pode produzir um novo modelo de controle totalitário por trás das fachadas da democracia e do estado de direito. As revelações feitas por *Snowden*, relativas às vigilâncias de massa, exemplificam outra “catástrofe emancipatória”.<sup>50</sup>

De tal modo, o mundo digital colabora veemente para que políticos autoritários tomem o poder, uma vez que “a guarda bem-sucedida dos portões da democracia exige que partidos estabelecidos isolem e derrotem forças extremistas”<sup>51</sup> Logo, cabe aos próprios partidos e líderes partidários evitar essas figuras autoritárias. A população, no entanto, também precisa estar preparada para evitar e distanciar-se dessas figuras.

Diante desse cenário, a educação surge como o meio de tornar a sociedade mais consciente de suas escolhas, principalmente atrelada à ideia de emancipação. A educação tem a função de preparar as pessoas para viverem no mundo. É imprescindível, todavia, que a sociedade não seja um conjunto de pessoas “bem ajustadas”, como afirma Adorno, ou *Well adjusted people*. Os indivíduos precisam ser

<sup>47</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Op. cit.*, 2020. p. 44.

<sup>48</sup> BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. *Op. cit.*, 2016. p. 43.

<sup>49</sup> MENDES, Laura Schertel; FONSECA, Gabriel Campos Soares da. Proteção de dados para além do consentimento: tendências de materialização. In: MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo; SARLET, Ingo Wolfgang; RODRIGUES JR., Otavio Luiz. *Tratado de proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 82.

<sup>50</sup> BECK, Ulrich. *Op. cit.*, 2018, p. 191.

<sup>51</sup> LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Op. cit.*, 2018. p. 34.

capazes de questionarem-se diante dos fatos do mundo.<sup>52</sup> Dessa forma, a sociedade forma as pessoas mediante inúmeros canais e instâncias mediadoras, de modo que tudo o que absorvem elas aceitem, desviando-se da própria personalidade.<sup>53</sup>

O sociólogo Adorno compreende que os espaços educacionais, como as escolas, não devem permanecer centrados em suas verdades de modo a impedir o debate crítico da situação social vigente. Esses locais necessitam refletir sobre si mesmos, ou seja, submeterem-se à própria crítica. Assim, a educação é capaz de refletir sobre o seu próprio fazer educacional, tornando-se apta a restringir as possibilidades de que atos bárbaros venham a ocorrer. Dessa forma, a educação possui, inevitavelmente, caráter político.<sup>54</sup>

[...] Apresentar aos alunos como a realidade é construída e quais os verdadeiros interesses que se escondem por detrás de cada produto ou mensagem, é cada vez mais urgente para que a educação possa permitir o desenvolvimento da autonomia do aluno. A educação como vimos na citação anterior precisa apresentar ao aluno o mundo tal como ele é. Noutras palavras, ela jamais pode se furtar de levantar críticas seja em relação à sociedade, seja em relação a ela mesma na condição de parte da sociedade. A escola não pode se fechar em seus muros [...].<sup>55</sup>

Para criar uma sociedade onde as pessoas sejam capazes de questionar o que o mundo digital oferece, principalmente diante de ideias autoritárias, é preciso incentivar a educação, mas não a simples passagem de conhecimento, e, sim, a capacidade de formar pessoas questionadoras diante do novo modelo de mundo que se apresenta.

Nesse viés, Adorno, na obra *Educação e Emancipação*, apresenta a concepção de educação inicial como sendo,

[...] Evidentemente, não a assim chamada modelagem de pessoas, porque não temos o direito de modelar pessoas a partir do seu exterior; mas também não a mera transmissão de conhecimentos, cuja característica de coisa morta já foi mais do que destacada, mas a produção de uma consciência verdadeira. Isto seria inclusive da maior importância política; sua ideia, se é permitido dizer assim, é uma exigência política. Isto é: uma democracia com o dever de não apenas funcionar, mas operar conforme seu conceito demanda pessoas emancipadas. Uma democracia efetiva só pode ser imaginada enquanto uma sociedade de quem é emancipada [...].<sup>56</sup>

Assim, ele entende que a educação teria por objetivo principal a emancipação humana, criando condições para que cada um possa viver livremente, sendo capaz de desenvolver todas as suas potencialidades. O autor leciona que “a democracia repousa

---

<sup>52</sup> ADORNO, Theodor W. *Op. cit.*, 2020. p. 156.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 198-199.

<sup>54</sup> ZAMBEL, Luciana; LASTÓRIA, Luiz Antônio Nabuco. Educação e emancipação em T. W. Adorno: contribuições para a formação de professores. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, v. 11, n. 4, p. 2.205-2.218, 2016. p. 2.209.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 2.216.

<sup>56</sup> ADORNO, Theodor W. *Op. cit.*, 2020. p. 154.

na vontade de cada um em particular, tal como ela sintetiza na instituição das eleições representativas”<sup>57</sup>.

A emancipação do indivíduo permitirá que ele perceba que as constituições são mais do que um conjunto de normas superiores, mas dispositivos que visam a habilitar a democracia, regulando o exercício do poder e estabelecendo parâmetros de justiça que devem pautar a relação entre os cidadãos e o Estado, utilizando-se, dessa maneira, de meios legítimos para resolver os conflitos de forma democrática.<sup>58</sup>

A Democracia é a identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder, governo do povo sobre o povo.<sup>59</sup> Assim, para que o povo tenha autonomia de escolha de suas decisões, ele precisa ser livre em suas vontades. Para, entretanto, ter uma decisão legítima, sem vícios, é necessário que o indivíduo possua as informações livres de interferências. Para isso, será necessário ele se emancipar por meio da educação, que é um dos mecanismos capazes de lhe proporcionar o livre-arbítrio.

A internet passa a ser o meio em que se estabelece uma crítica e preocupação em relação à natureza fragmentada, desorganizada, desprovida do contexto desse conhecimento (ou desinformação). Desse modo, o indivíduo precisa modificar o modelo de educação que deriva da reinvenção acadêmica de autorreflexão. Logo, isso força o indivíduo a se deslocar além do conhecimento adquirível de ver o mundo aos olhos do outro, mas passando a ter o seu próprio olhar.<sup>60</sup>

A educação não formal proporciona currículos, saberes e fazeres significativos, quando os estudantes não se tornam meros repositórios de informações. Dessa forma, o conhecimento mais precioso não está nos conteúdos, mas nas experiências que marcam o percurso estudantil desses sujeitos na preparação para a vida.<sup>61</sup>

Nessa seara, a educação tem o papel de construir o saber como ferramenta a serviço do exercício da cidadania. Ela não tem a função própria de criar a cidadania, entretanto sem a educação é inviável construir a cidadania. Logo, a cidadania cria a capacidade crítica e ativa do indivíduo em relação à coisa pública. Por fim, como bem elucida Paulo Freire: “A educação sozinha não faz, mas sem ela também não é feita a cidadania”.<sup>62</sup>

Ademais, atrelado aos pensamentos de Émile Durkheim, como já visto, é importante lembrar que nessas situações os professores não são os agentes educadores principais, uma vez que há a participação da família, dos amigos (e adversários),

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, 2020. p. 185.

<sup>58</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos Poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 10.

<sup>59</sup> KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. Tradução Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 35.

<sup>60</sup> BECK, Ulrich. *Op. cit.*, 2018. p. 244-245.

<sup>61</sup> NEIVA, Ivany Câmara; SANTOS, Aluízo Augusto Carvalho. Educação: aprendizagem significativa? In: FERREIRA, Artur Vianna; SIRINO, Marcio Bernardino; MOTA, Patricia Flavia (org.). *A discussão dos conceitos de educação formal, não formal e informal e suas organizações nas estruturas sociais brasileiras*. Rio de Janeiro: Paco Editorial, 2020. p. 123. V. 8.

<sup>62</sup> FREIRE, Paulo. *A sombra desta mangueira*. São Paulo: Olho D'Água, 1995. p. 50.

companheiros de trabalho, das instituições e meios de comunicação que influenciam a formação do indivíduo.<sup>63</sup>

É preciso compreender que a educação vai além das classes escolares, estando no meio social, por isso é importante que ela seja garantida tanto no modelo formal quanto no informal, sobretudo quando se trata do meio digital.

O ambiente *on-line* é tão relevante no contexto atual que em janeiro de 2023 foi promulgada a Lei nº 14.533 de 2023, que instituiu a Política Nacional de Educação Digital. Essa preocupou-se com muitos aspectos, estando entre eles a criação dos projetos e ações de diferentes entes federados, áreas e setores governamentais, a fim de potencializar os padrões e incrementar os resultados das políticas públicas relacionadas ao acesso da população brasileira a recursos, ferramentas e práticas digitais, com prioridade para as populações mais vulneráveis. Além do mais, o artigo 3º, IV, propôs uma educação digital que envolve a conscientização a respeito dos direitos sobre o uso e o tratamento de dados pessoais, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), a promoção da conectividade segura e a proteção dos dados da população mais vulnerável, em especial crianças e adolescentes.<sup>64</sup>

A Era Digital já nos faz repensar o modelo de ensino, propondo que o conceito digital seja inserido no novo padrão de educação de forma transversal, em que as pessoas se utilizam do conhecimento para transpassar as matérias inseridas nos currículos escolares.

Junto a essa ideia, é relevante, inicialmente, propor a teoria de aprendizado pautada no construtivismo, que enfatiza a importância da consciência, do livre-arbítrio e da influência social na aprendizagem. “A crença de que os seres humanos são essencialmente ativos, livres e buscam intensamente significado em termos pessoais tem estado por toda parte há um longo tempo e é um componente essencial do construtivismo.” Do mesmo modo, acredita-se que a compreensão é atingida por meio da assimilação de informações, relacionando-as com nosso conhecimento existente e processando-as cognitivamente (em outras palavras, pensar ou refletir sobre novas informações).<sup>65</sup>

Em comunicação, contudo, com esse modelo de aprendizagem, que garante maior autonomia ao indivíduo, é necessário trazer a teoria do conectivismo, que é indispensável diante da sociedade digital. Tal teoria, no entanto, ainda está sendo aperfeiçoada.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> NEIVA, Ivany Câmara; SANTOS, Aluízo Augusto Carvalho. *Op. cit.*, 2020. p. 125.

<sup>64</sup> BRASIL. *Lei 14.553, de 11 de janeiro de 2023*. Institui a Política Nacional de Educação Digital e altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), 9.448, de 14 de março de 1997, 10.260, de 12 de julho de 2001 e 10.753, de 30 de outubro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14533.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14533.htm). Acesso em: 5 jun. 2022.

<sup>65</sup> BATES, A. W. (Tony). *Educar na era digital*. Design, ensino e aprendizagem. São Paulo: Artesanato Educacional, 2016. p. 88-89.

<sup>66</sup> *Ibid.* p. 92.

O conectivismo vale-se de aspectos do sociointeracionismo e de apreciações relacionadas à sociedade em Rede, propondo uma nova forma de aprendizado escolar baseado na tecnologia e na individualidade no processo de aprender.<sup>67</sup>

Esse método foi proposto por George Semens, tendo como principais características direcionar o indivíduo para a aprendizagem autônoma, sugerindo que ele assuma a responsabilidade pela administração da sua aprendizagem e utilize as ferramentas de mídia, dando-se margem a outros estudos, sendo o professor um instrutor e monitor.<sup>68</sup>

[...] Conseqüentemente, no conectivismo não há nenhum conceito real de transferência de conhecimento, obtenção de conhecimento ou construção de conhecimento. Em vez disso, as atividades que empreendemos quando conduzimos práticas a fim de aprender são mais parecidas com o crescimento ou desenvolvimento de nós mesmos e de nossa sociedade em determinadas maneiras (conectadas).

Dessa forma, a educação necessita ser pautada em um novo modelo de aprendizado que tenha como objetivo formar indivíduos questionadores e autônomos, propiciando que eles sejam capazes de agir com base nas próprias escolhas, e não em pensamentos preconcebidos, especialmente, no cenário digital.

Nesse viés, é importante reestruturar a forma de aprendizagem, buscando conceitos inovadores para lidar com as adversidades propostas pelo cenário que a *internet* nos impõe. O conceito de aprendizagem de George Semens é uma nova proposta que vem surgindo principalmente para atingir a ideia proposta por Adorno de emancipação do indivíduo, bem como a descentralização da educação sobre a figura do professor, como propõe Durkheim.

Esse novo modelo de aprendizagem buscará conduzir o indivíduo a identificar e se interrogar diante dos excessos de informações gerados pela era digital, não sendo manipulado facilmente. A partir de uma vontade interna, o ser humano poderá agir livremente.

### Considerações finais

A educação, no conceito de Émile Durkheim, tem por escopo preparar o indivíduo para a sociedade por meio de ensinamentos que são transmitidos de uma geração para outra. Além do mais, a ideia de moralidade está extremamente vinculada aos seus conceitos. Atrelado a essa ideia, está o filósofo e sociólogo Theodor Adorno, que conceitua a importância de educar os indivíduos para que eles se sintam emancipados e pratiquem as ações questionando seus atos, sem se deixar manipular por pensamentos alheios e atitudes de massa.

<sup>67</sup> WITT, Diego Teixeira; ROSTIROLA, Sandra Cristina Martini. Conectivismo pedagógico: novas formas de ensinar e aprender no século XXI. *Revista Thema*, v. 16, n. 4, p. 1.012-1.025. 2019. p. 1.015.

<sup>68</sup> BATES, A. W. (Tony). *Op. cit.*, 2019. p. 92.

Os principais atores, responsáveis por garantir a educação, são a sociedade, o Estado e a família. Esses têm a função de garantir que um membro da sociedade receba uma educação qualificada e adequada.

Não obstante, é necessário propor-se um modelo de aprendizagem que abranja o novo cenário e seja capaz de formar cidadãos autônomos e questionadores, especialmente diante dos excessos de informação do meio digital.

Esse direito social fundamental tem um verdadeiro poder quando se fala em período digital, em que tudo o que fazemos é capturado e armazenado, sendo utilizado para diversos fins. Um deles é conduzir e induzir o indivíduo a acreditar em certos fatos, que, muitas vezes, são entregues com informações falsas, ou são manipulados para que aqueles sejam aceitos como uma verdade. Ademais, os indivíduos passam a se estabelecer em redomas nos meios digitais, em que só recebem as informação sem analisar e verificar a legitimidade delas.

Esse meio, vinculado a governos autoritários, pode ser de extrema preocupação em um Estado Democrático de direito, uma vez que essa autoridade busca empregar esse recurso para conduzir os cidadãos a agirem conforme os seus interesses. Além disso, o uso das *Fakes News* para atingir certas instituições pode desencadear uma instabilidade entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, criando a erosão do sistema de freios e contrapesos.

A consequência desses fatos é uma fissura nos modelos de democracia, uma vez que o excesso de desinformação passa a ser grande problema, e a manipulação, por meio dos dados da população, gera uma interferência direta nas eleições e decisões de um estado democrático de direito, quando a população perde o livre-arbítrio e passa a agir conforme as empresas de tecnologia desejam. Dessa forma, figuras autoritárias assumem o poder e passam a portar-se de forma antidemocrática, deslegitimando um Estado Democrático de Direito.

A educação pautada na emancipação, portanto, garantirá a geração de indivíduos críticos que passarão a observar e questionar os estímulos e informações que o meio digital fornecer. Assim, decidindo com base nas suas escolhas, sem interferências de terceiros, qual seria a decisão mais acertada a tomar? Logo, o objetivo é proporcionar que as pessoas ajam pelos seus próprios interesses e vontade livre. Para formar indivíduos emancipados, entretanto, é preciso propor um modelo de aprendizagem que alcance o desenvolvimento da tecnologia.

Nesse diapasão, propõe-se a conectividade como um novo modo de ensinar, principalmente no cenário de tecnologia, uma vez que é um método dinâmico que conta com recursos tecnológicos. Por conseguinte, estabelecem-se conexões mais enriquecedoras, provendo um ensino mais interessante e interdisciplinar, proporcionando uma maior autonomia para o indivíduo.

Assim, esse modo de ensino é apresentado como um fundamento das novas necessidades de aprendizagem, com a habilidade de perceber a importância da informação e de como ela modifica a realidade e aperfeiçoa capacidades cognitivas individuais com a utilização de recursos tecnológicos interligados em redes.

Por fim, é garantida uma maior capacidade do ser humano de agir livremente dentro de suas convicções. Assegura-se, portanto, o respeito à autonomia do indivíduo, bem como a criação de uma sociedade questionadora, aprofundando a manutenção da democracia. Nesse sentido, faz-se relevante uma estrutura de educandários que priorize os currículos multidisciplinares, possibilitando que o indivíduo enxergue além dos muros das escolas.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, Theodor W. *Educação e emancipação*. Tradução Wolfgang Leo Maar. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.
- BATES, A. W (Tony). *Educar na era digital*. Design, ensino e aprendizagem. São Paulo: Artesanato Educacional, 2016.
- BAUMAN, Zygmunt. *Sobre educação e juventude: conversas com Riccardo Mazzeo*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. *Estado de crise*. Rio de Janeiro: Zahar, 2016. p. 110.
- BECK, Ulrich. *A metamorfose do mundo: novos conceitos para uma nova realidade*. Trad. Maria Luiza X. de Borges. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 190.
- BIONI, Bruno Ricardo. *Proteção de dados pessoais: a função e os limites de consentimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) . Acesso em: 10 abr. 2021.
- BRASIL. **Lei Nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.
- BRASIL. *Lei 14.553, de 11 de janeiro de 2023*. Institui a Política Nacional de Educação Digital e altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), 9.448, de 14 de março de 1997, 10.260, de 12 de julho de 2001 e 10.753, de 30 de outubro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14533.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14533.htm). Acesso em: 5 mar. 2023.
- BRASIL. *Lei 13.834, de 4 de junho de 2019*. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral para tipificar o crime de denúncia caluniosa com finalidade eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13834.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13834.htm). Acesso em: 5 jun. 2022.

- BURNETT, Steve; PAINE, Stephen. *Criptografia e segurança: o guia oficial RSA*. Trad. Edson Fumankiewicz. Rio de Janeiro: Campos, 2002.
- BRUNO, Ana. Educação formal, não formal e informal: da trilogia aos cruzamentos, dos hibridismos e outros contributos. *Mediações Revista On-line*, v. 2, n. 2, p. 10-25, 2014.
- DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais. E-book* (Não paginado). 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F215543393%2Fv3.4&titleStage=F&titleAcct=i0ad6a6a5000001826a4fb3a39ce7e420#sl=p&eid=dc9a9513314010165654f0489580e6a8&eat=a-274574430&pg=III&psl=&nvgS=false&tmp=575>. Acesso em: 9 abr. 2023.
- DURKHEIM, Émile. *Educação e sociologia*. Trad. Stephania Matousek. Rio de Janeiro: Vozes, 2014.
- DURKHEIM, Émile. *A educação moral*. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.
- DURKHEIM, Émile. *A educação moral*. São Paulo: Edipro, 2018.
- DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.
- FREIRE, Paulo. *A sombra desta mangueira*. São Paulo: Olho D'Água, 1995.
- HAN, Byung-Chul. *O que é o poder?* Tradução Gabriel Salvi Philipson. Petrópolis: Vozes, 2019.
- JACOBUCCI, Daniela Franco Carvalho. Contribuições dos espaços não formais de educação para a formação da cultura científica. *Revista em Extensão*, Uberlândia, v. 7, n. I, 2008.
- KEYS, Ralph. *The post truth era: dishonesty and deception in contemporary life*. New York: Sr. Martin Press, 2004.
- KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. Tradução Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Trad. Renato Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- MARTINS, Fernando Rodrigues. Da vulnerabilidade digital à curiosa “vulnerabilidade empresarial”: polarização da vida e responsabilidade civil do impulsionador de conteúdos falsos e odioso na idade da liberdade econômica. In: MARTINS, Guilherme Magalhães; MARTINS, Fernando Rodrigues; SANTOS, Lindojon Gerônimo Bezerra dos. (coord.). *Direito do consumidor na sociedade da informação*. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022. p. 93-126.

MENDES, Laura Schertel; FONSECA, Gabriel Campos Soares da. Proteção de dados para além do consentimento: tendências de materialização. In: MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo; SARLET, Ingo Wolfgang; RODRIGUES JR., Otavio Luiz. *Tratado de Proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

NEIVA, Ivany Câmara; SANTOS, Aluízo Augusto Carvalho. Educação: aprendizagem significativa? In: FERREIRA, Artur Vianna; SIRINO, Marcio Bernardino; MOTA, Patricia Flavia. (org.). *A discussão dos conceitos de educação formal, não formal e informal e suas organizações nas estruturas sociais brasileiras*. Rio de Janeiro: Paco Editorial, 2020. V. 8.

NOGUEIRA, Grace Kelly R.; SANTOS, Dania Aragão. (Re)visitando os conceitos de educação formal, não formal e informal. In: FERREIRA, Artur Vianna; SIRINO, Marcio Bernardino; MOTA, Patricia Flavia. (org.). *A discussão dos conceitos de educação formal, não formal e informal e suas organizações nas estruturas sociais brasileiras*. Rio de Janeiro: Paco Editorial, 2020. V. 8.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. Trad. Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007.

SARTRE, Jean Paul. *O existencialismo é um humanismo*. 1. ed. São Paulo: Editora abril. 1973. (Coletânea o Pensador, v. XLV).

SCHIMIDT NETO, André Perin. *O livre arbítrio na era da big data*. 1. ed. São Paulo: Tirant, 2021.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Democracia em crise no Brasil: Valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

STEVENSON, Alexandra. *Facebook Admits It Was Used to Incite Violence in Myanmar*. New York Times. 6 nov 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/11/06/technology/myanmar-facebook.html>. Acesso em: 28 abr. 2021.

STF. Supremo Tribunal Federal. *Nota do gabinete do ministro Alexandre de Moraes*. Brasília: STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=444198&ori=1>. Acesso em: 2. abr. 2023.

STRECK, Lenio Luiz; MOTTA, Francisco José Borges. Democracias frágeis e cortes constitucionais: o que é a coisa certa a fazer? *Pensar Revista de Ciências Jurídicas*, v.25 n. 4, 2020. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/issue/view/522>. Acesso em: 24 abr. 2023.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos Poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

WITT, Diego Teixeira; ROSTIROLA, Sandra Cristina Martini. Conectivismo pedagógico: novas formas de ensinar e aprender no século XXI. *Revista Thema*, v. 16, n. 4. p. 1.012-1.025, 2019.

WODTKE, Guilherme Domingos Gonçalves. *O superendividamento do consumidor: as possíveis previsões legais para seu tratamento*. Disponível em: [https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/guilherme\\_wodtke\\_2014\\_2.pdf](https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/guilherme_wodtke_2014_2.pdf). Acesso em: 14 mar. 2022.

ZAMBEL, Luciana; LASTÓRIA, Luiz Antônio Nabuco. Educação e emancipação em T. W. Adorno: contribuições para a formação de professores. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, v. 11, n. 4, p. 2.205-2.218, 2016. p. 2.209.

Data de Recebimento: 02/08/2022.

Data de Aprovação: 28/04/2023.

## ENSINO PÚBLICO SUPERIOR: POLÍTICA PÚBLICA OU DIREITO FUNDAMENTAL?

### HIGER PUBLIC EDUCATION: POLICY OR FUNDAMENTAL RIGHT?

*Almir Megali Neto*<sup>1\*</sup>

*Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira*<sup>2\*</sup>

#### RESUMO

O objetivo deste artigo é refletir sobre o status do ensino público superior no sistema constitucional brasileiro, se uma política pública ou um direito fundamental. O texto partirá do Parecer elaborado pelo Deputado Federal Kim Kataguiri à constitucionalidade da Proposta de Emenda à Constituição n. 206/2019. Referida Proposta de Emenda à Constituição pretende instituir o dever das universidades públicas cobrarem mensalidades pelos cursos de graduação àqueles discentes que puderem pagá-las. Pretende-se demonstrar que o Parecer do Deputado Federal Kim Kataguiri à Proposta de Emenda à Constituição n. 206/2019 procura contornar a rigidez constitucional para apresentar uma fundamentação que torne referida proposta legislativa compatível com a Constituição. O artigo se encerrará com um convite a se pensar as relações que se estabelecem entre constitucionalismo e sistema de produção capitalista no interior de uma proposta de Teoria da Constituição como Teoria da Sociedade. A metodologia utilizada é a revisão de literatura.

Palavras-chave: Direitos fundamentais; Ensino público superior; PEC n. 206/2019.

#### ABSTRACT

The aim of this paper is to reflect on the status of higher public education in the Brazilian constitutional system, if it is a policy or a fundamental right. The text will start from the Opinion prepared by Federal Deputy Kim Kataguiri on the constitutionality of the Proposed Amendment to the Constitution n. 206/2019. The aforementioned Proposal for Amendment to the Constitution intends to establish the duty of public universities to charge fees for undergraduate courses to those students who are able to pay them. It is intended to demonstrate that the Opinion of Federal Deputy Kim Kataguiri to the Proposed Amendment to the Constitution n. 206/2019 seeks to circumvent the constitutional rigidity to present a reasoning that makes this legislative proposal compatible with the Constitution. The article will end with an invitation to think about the relationships that are established between constitutionalism and the capitalist production system within a proposal of Constitutional Theory as Theory of Society. The methodology used is the literature review.

<sup>1\*</sup> Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisador vinculado ao Grupo de Pesquisa Constitucionalismo e Aprendizagem Social (CONAPRES-UFMG), ao Núcleo de Estudos Constitucionalismo e Aprendizagem Social (NECONS-UFMG) e ao Grupo de Estudos Teoria Crítica e Constitucionalismo (UFMG). E-mail: [almir\\_megali@hotmail.com](mailto:almir_megali@hotmail.com).

<sup>2\*</sup> Mestre e Doutor em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-Doutorado em Teoria do Direito pela Università degli Studi di Roma Tre. Bolsista de Produtividade do CNPq (1D). Professor Titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da UFMG. E-mail: [mcattoni@gmail.com](mailto:mcattoni@gmail.com).

Key-words: Fundamental rights; Higher public education; PEC n. 206/2019.

## INTRODUÇÃO

Tramita perante a Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição n. 206 de 2019 (PEC n. 206/2019). Apresentada pelo Deputado Federal General Peternelli, a proposta pretende instituir o dever das universidades públicas cobrarem mensalidades pelos cursos de graduação àqueles discentes que puderem pagá-las. Para atingir esse objetivo, a medida propõe a alteração do artigo 206, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), bem como a criação de um parágrafo 3º, ao artigo 207, também da CRFB/88.

O inciso IV, do artigo 206, da CRFB/88, que atualmente dispõe que o ensino será ministrado com base no princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, passaria a estar condicionado à regra estabelecida pelo artigo 207, parágrafo 3º, da CRFB/88, cuja redação seria conferida pela própria PEC n. 206/2019. O novo dispositivo constitucional que a PEC n. 206/2019 pretende acrescentar ao texto constitucional, por sua vez, determinaria às instituições públicas de ensino superior o dever de cobrar mensalidades para custeio próprio, garantindo-se a gratuidade àqueles que não tiverem recursos suficientes, mediante comissão de avaliação da própria instituição e respeitados os valores mínimo e máximo definidos pelo órgão ministerial do Poder Executivo.<sup>3</sup>

Na data de fechamento deste texto, a PEC n. 206/2019 está pronta para entrar na pauta de votações na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados. Até o presente momento, a medida conta com Parecer favorável à sua admissibilidade no âmbito da referida Comissão, de autoria do Deputado Federal Kim Kataguiri. O Parecer elaborado por Kataguiri levanta importantes questões acerca do status a ser conferido ao ensino público superior no Brasil: se uma mera política pública ou se um direito fundamental. Nesse sentido, o objetivo deste artigo consistirá, inicialmente, em apresentar os argumentos utilizados por Kataguiri para justificar a constitucionalidade da proposta. Posteriormente, serão levantadas críticas à fundamentação utilizada pelo Deputado em seu Parecer para rebaixar o status de um direito fundamental, como o é o ensino público superior no atual sistema constitucional brasileiro, a uma mera política pública.

Pretende-se demonstrar que o Parecer do Deputado Federal Kim Kataguiri à PEC n. 206/2019 procura contornar a rigidez constitucional para apresentar uma fundamentação que torne referida proposta legislativa compatível com a Constituição. Em primeiro lugar, ao equiparar mudança constitucional à violação da Constituição. Em segundo lugar, em seu esforço para rebaixar o status dos direitos sociais a meras políticas

---

<sup>3</sup> A íntegra da PEC n. 206/2019, bem como sua justificativa encontram-se disponíveis em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1839016&filename=PEC+206/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1839016&filename=PEC+206/2019). Acesso em: 25 mai. 2022.

públicas. Em terceiro lugar, pelo socorro ao manejo da categoria conceitual do núcleo essencial para tentar permitir a promulgação de uma proposta de emenda à Constituição tendente a abolir um direito fundamental. Por fim, o artigo se encerrará com um convite a se pensar as relações que se estabelecem entre constitucionalismo e sistema de produção capitalista no interior de uma proposta de Teoria da Constituição como Teoria da Sociedade. Por se tratar de uma pesquisa eminentemente bibliográfica, a metodologia utilizada é a revisão de literatura.

### O Parecer do Deputado Federal Kim Kataguiri à PEC n. 206/2019

O Deputado Federal Kim Kataguiri inicia sua argumentação de uma forma um tanto quanto curiosa. Segundo o Deputado, “se a PEC pretende alterar o texto da Constituição Federal, é evidente que o texto que ela propõe é incompatível com o atual texto; do contrário, não seria necessária nenhuma mudança”.<sup>4</sup>

Após fixar essa premissa, o Deputado Federal Kim Kataguiri prossegue para constatar o preenchimento dos requisitos formais e circunstanciais de admissibilidade de tramitação pela proposta (art. 60, §§ 1º a 3º, da CRFB/88). Posteriormente, Kataguiri analisa a compatibilidade da PEC n. 206/2019 com as limitações materiais impostas ao poder constituinte derivado reformador pelo art. 60, § 4º, da CRFB/88, as chamadas cláusulas pétreas.

De início, afirma não vislumbrar hipótese de violação ao voto direto, secreto, universal e periódico, uma vez que a PEC n. 206/2019 não trataria de matéria eleitoral. Também não vislumbrou ofensa ao princípio da separação de poderes, porque referida proposta trata de matéria estranha à sua organização. A medida tampouco violaria a forma federativa de Estado. Por fim, apresenta os argumentos com base nos quais sustenta que a PEC n. 206/2019 não fere os direitos e garantias individuais, sendo esta, inclusive, a parte mais extensa do Parecer.

Para tanto, Kataguiri afirma que a educação não seria direito individual, mas social. Nessa qualidade, ela não estaria protegida pelo art. 60, § 4º, inciso IV, da CRFB/88, que, expressamente, inclui apenas “os direitos e garantias individuais” entre as cláusulas pétreas. Para sustentar seu posicionamento, o Deputado afirma que:

Direito social não é cláusula pétrea, nem faria sentido que fosse, porque, constituindo os direitos sociais prestações positivas do Estado, é natural que eles sejam modificados e adaptados conforme a situação econômica e social do país se altere. Ao contrário, os direitos individuais, que constituem prestações negativas, não se alteram a depender do desenvolvimento econômico e social do país.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> KATAGUIRI, Kim. Parecer do Relator n. 2 CCJC à PEC n. 206/2019, p. 2. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2173079&filename=Tramitacao-PEC+206/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2173079&filename=Tramitacao-PEC+206/2019). Acesso em 25 mai. 2022.

<sup>5</sup> Ibid., p. 3.

O Deputado reconhece que a jurisprudência do STF já declarou que os direitos protegidos pelo art. 60, § 4º, inciso IV, da CRFB/88, não são apenas “os direitos e garantias individuais”, do art. 5º, da CRFB/88, havendo direitos cobertos pela referida cláusula pétrea em outros dispositivos do texto constitucional. Porém, segundo Kataguirí, esse não seria o caso da norma constitucional que assegura a gratuidade do ensino superior, pois, conforme sua interpretação, a gratuidade do ensino superior não seria um direito fundamental reconhecido pela atual ordem constitucional, mas apenas e tão somente uma política pública. Nessa qualidade, enquanto uma simples política pública, a gratuidade do ensino superior poderia ser revista e alterada pelas maiorias políticas de ocasião. Sua irreversibilidade seria, para o Deputado, antidemocrática.

Há mais. A despeito do fato do STF entender que os direitos individuais não são apenas aqueles que constam do art. 5º da Constituição Federal, a norma que garante gratuidade ao ensino superior não visa garantir o direito individual de um estudante específico, mas uma política pública que, como toda política pública, pode ser alterada e adaptada. Se entendêssemos que qualquer política pública garantidora de direitos é direito individual - afinal, mesmo que a política garanta o direito a um grupo, como ocorre no caso em que o direito dos estudantes à gratuidade é garantido, ela sempre garante, ao fim e ao cabo, o direito de um indivíduo - estaríamos defendendo, na verdade, um retrocesso democrático, porque um governo e um Congresso legitimamente eleitos não poderiam alterar dita política, mesmo que uma maioria qualificada (de três quintos) dos representantes do povo assim quisessem. Se assim fosse, uma ideologia - aquela que favorece a dita política pública - estaria protegida de quaisquer mudanças, por mais que tais mudanças fossem feitas pela via institucional e democrática.<sup>6</sup>

Na sequência, o Deputado reconhece haver autores que, apesar de reconhecerem os direitos sociais como cláusulas pétreas, admitem a possibilidade de emenda constitucional restringir o sentido e o alcance do ensino público superior no Brasil. Com apoio na doutrina de Ingo Sarlet e Luís Roberto Barroso, Kataguirí reconhece que uma medida com esse teor não afrontaria o direito fundamental ao ensino público superior no país, pois, mesmo que referido direito fosse considerado um direito fundamental e não uma simples política pública, como por ele defendido em seu Parecer, ainda assim, uma tal proposta de emenda à Constituição, não atingiria o núcleo essencial da cláusula pétrea do art. 60, § 4º, inciso IV, da CRFB/88.

Dessa forma, seria possível sustentar a constitucionalidade da PEC n. 206/2019, mesmo para aqueles e aquelas que entendam que não apenas os direitos individuais estariam protegidos pelos limites materiais ao poder constituinte derivado reformador. Com apoio nas posições de Sarlet e Barroso, Kataguirí conclui que o núcleo essencial da gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais abrangeria apenas o ensino fundamental, ressaltando, contudo, seu entendimento pessoal no sentido de que os direitos sociais não são cláusulas pétreas.

---

<sup>6</sup> Ibid., p. 3-4.

O núcleo do direito fundamental social à educação é, portanto, a educação gratuita de ensino fundamental, porque é este tipo de educação que permite que a pessoa tenha sua formação básica e ascenda aos outros níveis de ensino. No ensino superior, o aluno já é adulto e muitas vezes pode conciliar trabalho e estudo. É verdade que há casos de alunos no ensino superior em condição de pobreza - e estes devem continuar a ter o benefício da gratuidade - mas permitir que o Estado cobre mensalidades em cursos superiores dos alunos abastados nem de longe altera o núcleo do direito fundamental social à educação.

Mesmo que adotemos, portanto, a teoria da vedação do retrocesso e que entendamos que os direitos sociais são cláusulas pétreas - o que eu não faço - a presente PEC ainda é plenamente viável.

Não vejo, portanto, qualquer vulnerabilidade ao art. 60 §4º, IV da Constituição Federal, motivo pelo qual afirmo que não há inconstitucionalidade material.

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da PEC 206/2019.<sup>7</sup>

Com base nessa ordem de argumentação, o Deputado Federal Kim Kataguiri votou pela constitucionalidade da PEC n. 206/2019. Nas seções seguintes deste texto, serão realizadas observações críticas aos fundamentos apresentados por Kataguiri para sustentar a compatibilidade da PEC n. 206/2019 com a Constituição.

### **Alteração da Constituição é equivalente à violação da Constituição?**

Como visto anteriormente, o Parecer elaborado pelo Deputado Federal Kim Kataguiri à PEC n. 206/2019 parte da premissa segundo a qual qualquer alteração da Constituição significaria violação da Constituição. Ou seja, para o Deputado, qualquer proposta de emenda constitucional, por si só, já seria inconstitucional, tão somente por pretender realizar uma alteração do texto constitucional. Nesses termos, conforme Kataguiri, a simples alteração do texto constitucional seria equivalente à violação da Constituição.

Ora, se as coisas realmente assim o são, como afirma o Deputado, então, sequer haveria razões para justificar a função por ele desempenhada, enquanto relator da PEC n. 206/2019 perante a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, bem como para justificar a existência desta própria Comissão, pois, se toda e qualquer proposta de emenda à Constituição fosse por si só “contrária” à Constituição tão somente por pretender alterá-la, logo, não seria preciso elaborar um Parecer para verificar a compatibilidade formal e material dessas propostas com o texto constitucional e, mais ainda, sequer seria necessária a existência de uma comissão permanente destinada à verificação da admissibilidade de propostas de emendas à Constituição tendo como parâmetro a própria Constituição.<sup>8</sup>

Ao prosseguir na análise da compatibilidade da referida proposta com a Constituição, portanto, o Deputado incorre na mais absoluta contradição performativa. Para ser coerente com a sua premissa, bastaria a Kataguiri sugerir que a proposta tivesse

---

<sup>7</sup> Ibid., p. 9

<sup>8</sup> Sobre o papel da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, cf. art. 32, inciso IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

seu mérito apreciado diretamente pelos seus pares, apenas segundo critérios de conveniência e oportunidade política.

Contudo, caso o fizesse, por um passe de mágica, a Constituição transformar-se-ia em uma constituição flexível, que não estabelece limitações materiais e formais para a sua alteração. Nesse contexto, sim, seria dispensável a verificação da compatibilidade da PEC n. 206/2019 com a Constituição. Não sendo este o caso, então, essa análise não é dispensável. E não é dispensável pela simples razão de que, mesmo a contragosto de alguns, esta Constituição e seu conteúdo compromissório e sócio-econômico ainda gozam de supremacia. Supremacia que pressupõe rigidez constitucional para a proteção da própria Constituição em face de investidas majoritárias ocasionais contra o seu texto. Supremacia e rigidez constitucional que, afinal, na tradição do constitucionalismo, são os pressupostos de legitimação do controle de constitucionalidade por órgãos judiciais e não judiciais, como, aliás, é o caso da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.<sup>9</sup>

Como nos lembra Raul Machado Horta, a permanência é a ideia inspiradora do constitucionalismo moderno.<sup>10</sup> Nesse sentido, constituições são feitas para durar. No entanto, na tradição do constitucionalismo moderno, da mesma forma que a alteração de uma constituição não é o mesmo que violação aos seus próprios termos, permanência, não é o mesmo que imutabilidade das constituições. Por um lado, há a necessidade de preservação da constituição em face de eventuais investidas realizadas por maiorias ocasionais e, por outro, há a exigência de garantia da abertura ao futuro do projeto constituinte.<sup>11</sup> Em sendo assim, em sistemas constitucionais rígidos, como o é o de 1988, alteração do texto constitucional não é, e nem pode ser, equiparável à violação da Constituição. A equiparação de ambos, talvez, revele a pré-compreensão dos favoráveis à PEC n. 206/2019, funcionando mais como ato falho antes de qualquer outra coisa.

### **O status do ensino público superior na Constituição de 1988: política pública ou direito fundamental?**

Após fixar de uma maneira um tanto quanto questionável a premissa que fundamenta o seu Parecer à PEC n. 206/2019, qual seja, a de que qualquer proposta de emenda à Constituição é equivalente à violação da própria Constituição, o que, por certo, é frontalmente contrário à rigidez constitucional pelas razões apresentadas na seção anterior deste artigo, o Deputado Federal Kim Kataguirí prossegue para analisar a

---

<sup>9</sup> Classifica-se, em doutrina, a atividade realizada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados como controle de constitucionalidade político, já que realizado por um órgão que não integra a estrutura organizacional do Poder Judiciário, e preventivo, por ser realizado antes da entrada em vigor do ato normativo objeto de controle. Sobre isso, cf. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 1994.

<sup>10</sup> HORTA, Raul Machado. Permanência e mudança na constituição. In. *Revista de Informação Legislativa*, v. 29, n. 115, Jul. - Set. 1992, p. 5.

<sup>11</sup> Sobre isso, cf. CATTONI DE OLIVEIRA. *Teoria da Constituição*. 3. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021a, p. 140-141.

compatibilidade material da proposta. Inicialmente, seu argumento procura classificar o ensino público superior não como direito fundamental, mas como mera política pública.

Esse argumento, contudo, não é inédito na doutrina constitucional brasileira. Durante a década de 1990, muito se discutiu a respeito de quais direitos e garantias fundamentais estariam protegidos pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, inciso IV, da CRFB/88. Gilmar Ferreira Mendes, por exemplo, afirmava que a expressão “direitos e garantias individuais”, do mencionado dispositivo constitucional, indicaria a vontade do constituinte em conferir proteção aos assim, por ele denominados, direitos fundamentais de primeira geração. Da sua perspectiva, a cláusula pétrea do art. 60, § 4º, não parece abranger os direitos sociais, pois os direitos sociais podem se revelar dispensáveis ou suscetíveis de atualização no curso do desenvolvimento constitucional, enquanto que, os direitos individuais são apanágio do Estado de Direito, revelando-se, na sua essência, duradouros ou permanentes. Ou seja, àquele tempo, para Mendes, os direitos ditos de primeira geração se diferenciariam dos direitos de segunda geração por um prisma estritamente material ou ontológico, na medida em que esses direitos estariam mais voltados para a conformação do futuro do que para a preservação do *status quo*.<sup>12</sup>

Assim como esse argumento não é inédito na história constitucional brasileira, ele também não é uma peculiaridade nacional. Como bem demonstra Carlos Miguel Herrera, a doutrina constitucional europeia é majoritária ao sustentar que os direitos sociais não seriam autênticos direitos, pois não seriam exigíveis perante os tribunais, justamente porque seriam expressão de fins e objetivos a serem alcançados pelo Estado. Daí, segundo o autor, ser comum identificar distinções entre direitos de liberdade e direitos de crédito, os primeiros implicando mera abstenção do Estado e os segundos implicando prestações materiais. Por essa razão, costuma-se dizer que os direitos sociais não seriam direitos fundamentais semelhantes aos direitos individuais, já que para serem efetivados demandariam prestações positivas estatais. A partir da recuperação da história da constitucionalização desses direitos, o autor demonstra que não há uma natureza própria dos direitos sociais distinta da natureza dos direitos individuais. Assim, as dificuldades impostas ao reconhecimento do seu caráter normativo seriam produto de uma construção histórica e também política.<sup>13</sup>

Como destaca Gilberto Bercovici, em verdade, desde que o Brasil ingressou no chamado “constitucionalismo social”, com a promulgação da Constituição de 1934, há um constante esforço para deslegitimar o conteúdo social expresso pelas constituições democráticas brasileiras, a partir da noção de norma constitucional programática.<sup>14</sup> Muito embora Kataguirí não tenha se valido dessa construção teórica para fundamentar o Parecer favorável à PEC n. 206/2019, parece inegável que sua pretensão é a mesma daqueles que se valem da noção de normas constitucionais programáticas para bloquear

<sup>12</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Os limites da revisão constitucional. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. In. *Revista dos Tribunais*, ano 5, n. 21, out./dez., 1997, p. 85-88.

<sup>13</sup> HERRERA, Carlos Miguel. Estado, Constitución y derechos sociales. In. *Revista Derecho del Estado de la Universidad Externado de Colombia*, set. 2015, p. 75-92.

<sup>14</sup> BERCOVICI, Gilberto. A Persistência das “Normas Programáticas” no Debate Constitucional Brasileiro. In. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, v. 22, p. 671, 2019.

a concretização de direitos sociais, econômicos e culturais: o esvaziamento da força normativa do conteúdo compromissório e sócio-econômico das normas constitucionais, rebaixando o seu status de direitos fundamentais a meras intenções políticas ou ideológicas que, enquanto tais, poderiam ser revistas ou simplesmente não cumpridas. Portanto, não como normas constitucionais propriamente ditas, mas como programas de ação, diretrizes a serem alcançadas, porém, desprovidas de qualquer caráter deontológico, funcionando mais como um convite à ação do que como uma obrigação de agir, enfim, criando um espaço para livre conformação dos agentes políticos e não podendo ser diretamente aplicadas pela jurisdição constitucional.

Ainda segundo Gilberto Bercovici, a noção de norma constitucional programática foi desenvolvida com maior profundidade na Itália, com os trabalhos de Vezio Crisafulli, no contexto dos debates em torno da concretização da Constituição italiana de 1947. Àquele tempo, a noção de norma constitucional programática foi importante, pois, na pena de Crisafulli, importava reconhecer o caráter jurídico-normativo dos dispositivos sociais da Constituição italiana de 1947. Como autênticas normas jurídicas, essas normas constitucionais expressas pelos dispositivos sociais da Constituição de 1947 poderiam ser aplicadas diretamente pelo Poder Judiciário aos casos concretos levados à sua apreciação. No Brasil, apesar da repercussão da recepção das ideias de Crisafulli, o resultado prático da aplicação dessa teoria se deu justamente em uma direção oposta à imaginada por Crisafulli, assim como na Itália. Bercovici destaca que, no Brasil, norma constitucional programática passou a ser sinônimo de norma constitucional desprovida de força normativa, isto é, não vinculante ao legislador e ao administrador, bem como impassível de ser aplicada diretamente pelo Poder Judiciário aos casos concretos levados à sua apreciação, servindo, em suma, para bloquear a concretização das normas constitucionais e dos direitos sociais.<sup>15</sup>

Nesses termos, a tentativa de rebaixamento do status de um direito fundamental social a uma mera diretriz política desprovida de qualquer força deontológica possui uma história. Uma história de disputa sobre o sentido dos próprios direitos fundamentais sociais e do papel do Estado diante da realidade política e social, que, imantada pelas concepções político-ideológicas dos envolvidos nesse debate, coloca a questão sobre o sentido *de* e *da* constituição no centro do debate jurídico-político. Como afirma Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, essa observação

[...] pretende servir para mostrar como a discussão sobre o que é o direito e para que ele serve, o que é o Estado e para que ele serve, quais são as funções do Estado e quais são as funções do direito, etc. está expressamente entrelaçada, a partir do contexto histórico, como um problema não apenas epistemológico, mas a exigir o reconhecimento de suas fortes implicações político-jurídicas, especialmente da perspectiva dos próprios participantes.

Ou seja, trata-se de um problema que diz respeito, afinal, acerca de quais são as tarefas de uma Teoria do Direito e quais são as tarefas de uma Teoria da

<sup>15</sup> Ibid., p. 672-673.

Constituição e da Teoria do Estado, um problema que possui implicações sobre o sentido do desafio posto na e pela própria ação política e jurídica.<sup>16</sup>

Voltando ao Parecer de Kataguiri à PEC n. 206/2019, constata-se que a afirmação segundo a qual os direitos e garantias fundamentais de primeira geração mereceriam proteção especial quando comparados aos direitos de segunda geração, pois aqueles, diferentemente destes, teriam uma espécie de sentido normativo que supostamente se manteria imutável com o passar dos anos, também é um tanto quanto questionável. Basta ter como exemplo a ampla transformação de sentido pela qual os direitos à igualdade e à liberdade, bem como à propriedade passaram no decorrer da história constitucional estadunidense, a partir do julgamento, por parte da Suprema Corte daquele país, de casos como *Dred Scott v Sandford*, *Plessy v Ferguson* e *Brown v Board of Education*. Nesse sentido, o argumento que sustenta uma suposta essência permanente e universal dos “direitos individuais” não resiste a uma simples análise histórica da própria interpretação conferida a eles.

Essa compreensão acerca dos direitos fundamentais ditos de primeira geração também expressa um profundo déficit ao não saber lidar adequadamente com o acréscimo do rol de direitos fundamentais promovidos quando da passagem do paradigma do Estado Liberal para o paradigma do Estado Social. Esse acréscimo não foi um mero alargamento da tábua de direitos então reconhecidos, sobretudo porque, para além da incorporação de novos direitos, como os direitos sociais, culturais e econômicos, houve também uma redefinição do sentido daqueles antigos direitos liberais. Nesse novo contexto, esses clássicos direitos, assim chamados de direitos individuais, passam a ter uma função explícita do ponto de vista da sua sociabilidade. A partir de então, passam a ser direitos que se exercem socialmente. São direitos que exigem condições econômicas, sociais e culturais para o seu exercício. Essas condições são justamente garantidas por meio de legislação social e econômica, por políticas sociais e econômicas prestadas pelo Estado que assume novas funções.<sup>17</sup>

Dessa forma, direitos de gerações distintas, como o são, por um lado, os direitos de liberdade, propriedade e igualdade, e, por outro, os direitos sociais, econômicos e culturais, não são direitos cuja proteção exclui a tutela dos demais, como o faz parecer a leitura tradicional da classificação histórica dos direitos fundamentais.<sup>18</sup> É preciso reconhecer os nexos de sentido que se estabelecem entre o sistema jurídico e o seu ambiente social. Isto é, entre a perspectiva empírica do historiador-observador e a perspectiva normativa do operador-teórico-pragmático do Direito. De um ponto de vista reconstrutivo, é preciso restabelecer a tensão entre ambas as perspectivas de análise para que não se perca de vista a perspectiva da história compreendida como um processo de aprendizagem social de longo prazo que possibilita reconstruir as disputas interpretativas com sentido normativo sobre o sentido dos direitos fundamentais e das

<sup>16</sup> CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Contribuições para uma Teoria Crítica da Constituição. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021b, p. 64-65.

<sup>17</sup> Ibid., p. 27-68.

<sup>18</sup> Para a leitura tradicional da classificação histórica dos direitos fundamentais, cf. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 560-578.

funções que lhe são atribuídas em dado contexto histórico no momento de aplicação do próprio Direito.<sup>19</sup>

Com isso, cai por terra o argumento de que os direitos individuais seriam superiores aos direitos sociais, pois, ao contrário destes, não exigiriam uma prestação positiva por parte do Estado, conservando um suposto sentido universal e independente das condições sociais e econômicas de cada momento histórico. Essa leitura, é bom que se diga, tem sido criticada até mesmo por uma chave de leitura liberal. É o caso, por exemplo, de Stephen Holmes e Cass Sunstein. Segundo os autores, seria um erro acreditar que qualquer direito fundamental possa ser usufruído sem custo algum, mesmo se tratando dos direitos de liberdade, propriedade e igualdade, os quais, supostamente, exigiriam apenas uma abstenção por parte do Estado.<sup>20</sup> Para Holmes e Sunstein, ainda que em uma chave de leitura eminentemente liberal, a abordagem sobre direitos deveria partir da seguinte premissa: toda liberdade tem um custo público.<sup>21</sup> Interessantemente, referindo-se especificamente ao direito à educação pública, os autores afirmam categoricamente que a boa educação é uma pré-condição para muitas outras coisas e tem tanto um valor intrínseco quanto um valor instrumental, de modo que gastos públicos substanciais se justificariam nessa área, pois criariam e estabilizariam condições propícias ao autodesenvolvimento individual e à coexistência e cooperação coletivas.<sup>22</sup>

Mas não é só. A tentativa de rebaixar o status de direito fundamental do ensino público superior encontra obstáculo no próprio texto constitucional. Como se sabe, a educação é um direito fundamental garantido pelo art. 6º, *caput*, da CRFB/88. Seu sentido é densificado nos artigos 205 a 214, do Título destinado à Ordem Social do texto constitucional, dentre os quais, lê-se, no art. 206, inciso IV, da CRFB/88, que o ensino será ministrado, dentre outros, com base no princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais. Para contornar essa vedação constitucional, Kataguiri se vale da categoria conceitual do núcleo essencial das cláusulas pétreas. É sobre a análise desse argumento que se deterá a próxima seção deste trabalho.

### O cinismo constitucional contra o ensino público superior

Em seu Parecer à PEC n. 206/2019, Kataguiri defende a tese de que os direitos sociais não seriam autênticos direitos fundamentais, razão pela qual não estariam protegidos pelas cláusulas pétreas. Mas, em contrapartida, reconhece haver posições doutrinárias que sustentam o contrário, isto é, que os direitos sociais seriam direitos fundamentais e, enquanto tais, seriam protegidos da ação do poder constituinte derivado reformador pelo art. 60, § 4º, inciso IV, da CRFB/88, valendo-se, para tanto, da doutrina de Luís Roberto Barroso e Ingo Sarlet. Para esses autores, ao contrário de Kataguiri, pelo

<sup>19</sup> Para uma crítica nesse sentido, cf. CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Processo Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 135-155.

<sup>20</sup> HOLMES; Stephen; CASS, Sunstein. *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WWF Martins Fontes, 2019, p. 17.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 187

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 197.

menos em princípio, emendas constitucionais que pretendam restringir ou abolir os direitos sociais seriam inconstitucionais.

Contudo, no que se refere à constitucionalidade da possibilidade de cobrança de mensalidade nas universidades públicas, Kataguiri, Sarlet e Barroso estão de acordo. E mais, estão de acordo valendo-se do mesmo instrumental teórico, a saber, a categoria conceitual do núcleo essencial. Nesse instante, constata-se uma situação curiosa e muitas vezes não problematizada pela doutrina constitucional e pelo debate realizado na esfera pública em geral: o que é a categoria conceitual do núcleo essencial das cláusulas pétreas? Qual o conceito *de* e *da* Constituição por ela pressuposto? Essa compreensão *de* e *da* Constituição, é adequada a um Estado Democrático de Direito? Por que essa categoria conceitual permite a Barroso, Sarlet e Kataguiri concordarem com a possibilidade de cobrança de mensalidade nas universidades públicas?

A categoria conceitual do núcleo essencial das cláusulas pétreas, no debate constitucional brasileiro, é uma construção em parte jurisprudencial e em parte doutrinária, destinada a estabilizar a tensão entre permanência e mudança constitucional. Costuma-se dizer que o que fica protegido da ação reformadora do poder constituinte derivado é apenas o núcleo essencial dos princípios enunciados pelas cláusulas pétreas. Sendo assim, os dispositivos constitucionais protegidos pelas cláusulas pétreas teriam áreas nucleares essenciais e não essenciais. As primeiras não poderiam ser restringidas ou abolidas, enquanto as segundas sim, pois, se o núcleo essencial dos dispositivos constitucionais protegidos por essas cláusulas fosse atingido para restringi-lo ou aboli-lo, atingir-se-ia a própria Constituição, ferindo-a de morte.

No julgamento da medida cautelar no mandado de segurança n. 23.047, pelo Supremo Tribunal Federal, o relator, Ministro Sepúlveda Pertence, expressamente aderiu ao entendimento segundo o qual as limitações materiais ao poder constituinte derivado reformador não vedariam toda e qualquer alteração dos dispositivos protegidos por essas cláusulas, mas, apenas e tão somente, alterações que tendessem a abolir seu núcleo essencial. Temendo que uma interpretação expansiva dessas cláusulas ao invés de proteger a Constituição poderia motivar irrupções revolucionárias, Pertence optou pela distinção entre áreas nucleares essenciais e não essenciais das cláusulas pétreas.<sup>23</sup> Desde então, esse argumento vem sendo utilizado pelo Tribunal para fundamentar o controle jurisdicional de constitucionalidade de emendas e propostas de emendas à Constituição.<sup>24</sup>

A doutrina constitucional brasileira também concorda esse entendimento. Pelo menos desde a década de 1950, com a publicação da primeira edição da obra *O poder de reforma constitucional*, de Nelson de Sousa Sampaio, a categoria conceitual do núcleo essencial é manejada para justificar a limitação do alcance das cláusulas pétreas.<sup>25</sup> Na década de 1990, essa discussão ressurgiu com autores como Manoel Gonçalves Ferreira

<sup>23</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 23.047. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 11/02/1998. DJ: 14/11/2003.

<sup>24</sup> BRANDÃO, Rodrigo; SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao artigo 60. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. (Orgs.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2018, p. 2162.

<sup>25</sup> SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O poder de reforma constitucional*. Salvador: Progresso, 1954.

Filho,<sup>26</sup> Flávio Novelli<sup>27</sup> e Gilmar Ferreira Mendes,<sup>28</sup> defendendo a existência de áreas nucleares essenciais e não essenciais das cláusulas pétreas. Mais recentemente, Bernardo Gonçalves Fernandes,<sup>29</sup> Luís Roberto Barroso,<sup>30</sup> Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento<sup>31</sup> são apenas alguns dos muitos autores que também trabalham com essa categoria conceitual, sem maiores problemas, como ferramenta teórica apta a delimitar o sentido das cláusulas pétreas.

Em comum, tanto a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, quanto a doutrina constitucional brasileira, fundamentam esse entendimento a partir da distinção, própria da Teoria da Constituição de Carl Schmitt, entre constituição e leis constitucionais.<sup>32</sup> De acordo com essa construção teórica, as leis constitucionais poderiam, sim, ser alteradas, enquanto a constituição propriamente dita, não. A constituição, que segundo Schmitt, seria a decisão política fundamental sobre o modo e a forma de existência da unidade política, não poderia ser alterada por emendas constitucionais, enquanto as leis constitucionais poderiam. É com base nessa construção teórica que doutrina e jurisprudência sustentam haver diferença entre as áreas nucleares essenciais e não essenciais das cláusulas pétreas. As primeiras, por consistirem matérias que conferem identidade à Constituição não poderiam ser restringidas ou abolidas por emendas constitucionais, as segundas, por não consistirem matérias essenciais, poderiam.

Essa construção teórica, todavia, não é isenta de problemas. Em primeiro lugar, ela é incompatível com um sistema de constituição rígida, como o estabelecido pela Constituição de 1988. Isso porque, ela cria uma hierarquia inexistente entre os dispositivos que integram o texto constitucional. Pois, se os dispositivos que integram o núcleo essencial das cláusulas pétreas não podem ser restringidos ou abolidos e os dispositivos que não pertencem à área nuclear essencial das cláusulas pétreas podem, então, quer dizer que há, no interior do próprio texto constitucional, dispositivos normativos de hierarquia distinta.

A incompatibilidade desse instrumental teórico com a Constituição de 1988 se torna ainda mais evidente quando se tem em vista que os dispositivos que regulamentam o processo legislativo de emenda à Constituição não mencionam em nenhum momento a existência de áreas nucleares essenciais e não essenciais das cláusulas pétreas. Além disso, referido posicionamento também é incompatível com o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, que reconhece haver no Brasil um sistema

<sup>26</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Significação e alcance das “cláusulas pétreas”. In. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 202, out. – dez. 1995, p. 13-14.

<sup>27</sup> NOVELLI, Flávio Bauer. Norma constitucional inconstitucional? A propósito do art. 2º, § 2º, da Emenda Constitucional nº 3/93. In. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 199, jan. – mar. 1995, p. 45-49.

<sup>28</sup> MENDES, 1997, p. 45-49.

<sup>29</sup> FERNANDES, 2021, p. 150-154.

<sup>30</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5. ed. Saraiva: São Paulo, 2015, p. 194; p. 206.

<sup>31</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 296-298.

<sup>32</sup> SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Ciudad de México: Editora Nacional, 1996.

de constituição rígida e com base nesse sistema entende não haver hierarquia entre os dispositivos que integram a Constituição, sendo impossível sustentar, com base nas cláusulas pétreas, a tese de normas constitucionais superiores e inferiores.<sup>33</sup> Acontece que, como visto, por meio do manejo da categoria conceitual do núcleo essencial, é justamente isso que se permite.

Em segundo lugar, o entendimento adotado pelas práticas judicial e legislativa brasileiras, com abono de considerável parcela da doutrina constitucional pátria, segundo o qual haveria áreas nucleares essenciais e não essenciais das cláusulas pétreas é não apenas incompatível com o sistema de constituição rígida adotado no país, como também incompatível com a própria Teoria da Constituição de Carl Schmitt, comumente invocada para fundamentar o seu manejo. Para Schmitt, a constituição entendida como decisão política fundamental sobre a forma e a unidade política do Estado, não se confundindo com as leis constitucionais, jamais poderia ser guardada por um tribunal ou pelo parlamento.<sup>34</sup> O guardião da constituição seria o Presidente da República, aquele que assumiria o lugar dos antigos Reis nas formas de governo republicanas. O Presidente representaria a unidade do Estado e estaria acima das disputas entre partidos do parlamento, em certa medida reproduzidas nos tribunais.<sup>35</sup>

Portanto, coerentemente com a proposta teórica de Schmitt, somente o Presidente da República poderia guardar a constituição nas situações de risco à constituição, isto é, de desintegração da unidade política do Estado. Transportando esse entendimento para o debate acerca das emendas constitucionais que potencialmente possam violar o núcleo essencial da Constituição de 1988, resta evidente que a proteção da Constituição nesses casos jamais poderia ser realizada pelo Congresso Nacional ou pelo Supremo Tribunal Federal, já que eles não estariam autorizados, legitimados e muito menos capacitados a proferir uma decisão unitária com a garantia requerida pela unidade política, isto é, a evitar a aniquilação da Constituição de 1988, seja pela sua destruição através de emenda constitucional, seja pela sua transformação em outra constituição também pela ação do poder constituinte derivado reformador.

Não que defendamos o uso desse instrumental teórico pelo Presidente da República, que, a não ser pela sua legitimidade ativa para apresentar propostas de emendas à Constituição, não participa do processo legislativo de reforma constitucional. Tal fato apenas conferiria coerência teórica interna ao argumento dos que se valem da categoria conceitual do núcleo essencial das cláusulas pétreas, mas não a tornaria adequada a um Estado Democrático de Direito, pelas razões que passamos a expor.

Em terceiro lugar, refletir sobre o sentido da Constituição de 1988 e da função normativa por ela desempenhada a partir da chave de leitura schmittiana implica reconhecer, mesmo que não explicitamente, a existência de uma ordem material,

<sup>33</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 815. Rel. Min. Moreira Alves. Julgamento: 28/03/1996. DJ: 10/05/1996.

<sup>34</sup> SCHMITT, Carl. *La Defensa de la Constitución*. Trad. Pedro de Veja. Madrid: Tecnos, 1983, p. 43-125.

<sup>35</sup> *Ibid.*, 213-251.

substancial e axiológica subjacente a essa mesma Constituição.<sup>36</sup> Assume-se, pois, uma compreensão antipluralista de democracia, reduzindo-a a uma instância plebiscitária de aclamação,<sup>37</sup> já que pensada a partir da lógica amigo e inimigo.<sup>38</sup> Perde-se de vista, assim, a possibilidade de qualquer mediação institucional que viabilize qualquer espécie de processo deliberativo na esfera pública política pela própria cidadania.

Se há qualquer dúvida quanto a isso, basta se perguntar quem está autorizado a acessar o chamado núcleo essencial da Constituição de 1988. Certamente, o preenchimento desse núcleo não está aberto à construção cidadã. Ele é revelado apenas e tão somente a partir das posições ideológicas e pessoais daqueles que se valem dessa categoria conceitual, sendo esta a razão pela qual Kataguirí, Sarlet e Barroso concordam com a possibilidade de cobrança de mensalidades no ensino público superior brasileiro, mesmo que os três não concordem com a tese de que os direitos sociais seriam cláusulas pétreas.

Essa compreensão, além de conferir um caráter existencial e decisionista ao poder constituinte, também contribui para o apagamento da distinção entre poder constituinte e poderes constituídos, podendo facilmente servir a dogmas autoritários.<sup>39</sup> Por essa razão, “não há, portanto, como pensar o constitucionalismo democrático com, mas somente contra Carl Schmitt”, pois “o constitucionalismo democrático é criticável, mas reconstrutivamente a partir de si mesmo e não a partir de pensadores autoritários como Carl Schmitt”.<sup>40</sup>

Mesmo que se desconsiderem os argumentos acima expostos e se continue a pensar a partir da chave de leitura schmittiana de constituição, democracia e poder constituinte, ainda assim, a categoria conceitual do núcleo essencial não parece servir para justificar a mudança pretendida pela PEC n. 206/2019. É que já houve manifestação do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o ensino público superior comporia o núcleo essencial da gratuidade de ensino de que trata o artigo 206, inciso IV, da CRFB/88, nos termos do voto proferido pelo Ministro Luiz Fux no Recurso Extraordinário n. 597.854.<sup>41</sup>

No caso, discutia-se a possibilidade de cobrança de mensalidade nos cursos de pós-graduação *lato sensu* pelas universidades públicas. Nos termos do voto do Ministro Edson Fachin, o Tribunal entendeu pela possibilidade dessa cobrança a partir da distinção entre as atividades desempenhadas pelas instituições públicas de ensino superior: ensino, pesquisa e extensão. Ficou estabelecido que os cursos de pós-graduação *lato sensu* não seriam atividades típicas de ensino universitário e, por essa razão, as universidades

<sup>36</sup> SCHMITT, Carl. Legalidade e Legitimidade. In. AGUILAR, Héctor Orestes. *Carl Schmitt, Teólogo de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 335.

<sup>37</sup> Id., 1996, p. 268-269.

<sup>38</sup> Id., 2001, p. 330-331.

<sup>39</sup> Para uma crítica à compreensão schmittiana do poder constituinte, cf. CATTONI DE OLIVEIRA, 2021a, p. 133-134.

<sup>40</sup> DIAS ALVES, Adamo; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Carl Schmitt: um teórico da exceção sob o estado de exceção. In. *Revista Brasileira De Estudos Políticos*, 105, 2013, p. 270.

<sup>41</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 597.854. Rel. Min. Edson Fachin. Julgamento: 26/04/2017. DJe: 21/09/2017, p. 57-58.

públicas, no exercício da sua autonomia universitária, poderiam decidir cobrar mensalidades aos seus alunos pela oferta dessas atividades. Para as atividades de ensino, como é o caso dos cursos de graduação, a gratuidade não poderia e não pode ser afastada, por exigência do art. 206, inciso IV, da CRFB/88.

Além da crítica ao recurso da categoria conceitual do núcleo essencial que pode e deve ser dirigida ao voto do Ministro Luiz Fux, com base nos argumentos apresentados acima, é preciso destacar, ainda, que a corrente majoritária formada nesse caso, seguindo os termos do voto do Ministro Edson Fachin, rompeu com o disposto no art. 207, *caput*, da CRFB/88. De acordo com o mencionado dispositivo constitucional, as universidades obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Indissociável quer dizer inseparável, aquilo que não se pode separar. O que fez o Tribunal foi justamente separar o inseparável: as atividades de ensino, das atividades de pesquisa e extensão, sendo, portanto, incompatível com o próprio texto constitucional.

Ressalvadas essas críticas, para a construção desse entendimento, foi importante o precedente firmado no Recurso Extraordinário n. 500.171, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, a partir do qual se fixou o entendimento consagrado pela súmula vinculante n. 12, segundo a qual “a cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal”.<sup>42</sup> Nessa oportunidade, nos termos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski, o Tribunal entendeu que o ensino público gratuito não estaria restrito ao ensino fundamental ou médio, de modo que, independentemente da capacidade financeira dos estudantes, constitui dever do Estado garantir o acesso ao ensino superior, em suas diversas modalidades, tendo única e exclusivamente como critério a capacidade intelectual de cada um, vedando-se, portanto, a cobrança de taxas de matrícula, bem como de mensalidades, até mesmo a pretexto de subsidiar alunos carentes em seus cursos. Ademais, a possibilidade de a sociedade compartilhar com o Estado o financiamento dos cursos de graduação em estabelecimentos oficiais foi considerada inconstitucional por onerar duplamente a própria sociedade que já contribui para a manutenção desse serviço público essencial por meio do pagamento de impostos e passaria a custeá-lo também através do pagamento das taxas de matrícula e mensalidades.

Pois bem, já em sede conclusiva, se, por um lado, o recurso a uma categoria teórica cujas raízes se encontram na Teoria da Constituição de um autor como Carl Schmitt, reconhecidamente um dos principais juristas que conferiram apoio ao regime nazista de Adolf Hitler, por um Deputado Federal abertamente favorável à criação de um partido nazista no Brasil não é surpreendente,<sup>43</sup> por outro, devemos ficar atentos às novas formas de ataque ao conteúdo compromissório e sócio-econômico da Constituição de 1988.

Como destaca Leonardo Augusto de Andrade Barbosa, no decorrer da década de 1990 e no início dos anos 2000, os grupos políticos que pretendiam esvaziar o sentido

---

<sup>42</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 500.171. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 13/08/2008. DJ: 24/10/2008.

<sup>43</sup> Monark e Kim Kataguirí defendem a existência de partido nazista. *Nexo Jornal*, 2022. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/extra/2022/02/08/Monark-e-Kim-Kataguiri-defendem-exist%C3%A2ncia-de-partido-nazista>. Acesso em: 25 mai. 2022.

compromissório, social e econômico da Constituição de 1988 apostavam em uma tendência de desvalorização da rigidez constitucional através de um duplo procedimento de reforma que facilitasse as alterações por eles pretendidas.<sup>44</sup> Agora, ao que parece, a estratégia que tem sido utilizada por esses grupos sugere que ao invés de atacar a rigidez constitucional por meio da alteração dos dispositivos constitucionais que regulam o processo de reforma, vale-se de uma interpretação que afaste a incidência desses limites. A tal finalidade, tem servido muito bem a categoria conceitual do núcleo essencial.

Nesse sentido, não se pode perder de vista a postura do cinismo constitucional, que, como afirmado por Cristiano Paixão e Menelick de Carvalho Netto, ainda persiste na tradição constitucional brasileira, mesmo após a promulgação da Constituição de 1988. Essa postura fica clara quando se constata o esforço dos defensores da PEC n. 206/2019 em justificar a sua compatibilidade com a Constituição de 1988, por meio da categoria conceitual do núcleo essencial.

A partir dessa construção teórica, cria-se um mecanismo que permite não apenas delimitar o sentido das cláusulas pétreas, como também adequá-lo a uma determinada visão de mundo, tornando essas cláusulas compatíveis com uma ordem material, substancial e axiológica subjacente à Constituição e projetada por aqueles que, em virtude da posição que ocupam, sentem-se autorizados a não apenas criar um núcleo essencial para as cláusulas pétreas, mas também a preencher o seu sentido. Com isso, “não há mais momento constitucional. Todo momento da política é, potencialmente, um momento constitucional, o que conduz a um resultado: a dissipação da constituição como forma”. Dessa maneira, o que se tem é “um uso lamentável da doutrina constitucional contra ela própria”.<sup>45</sup>

### Considerações finais

Ante o exposto, acredita-se ter sido possível demonstrar como o Parecer do Deputado Federal Kim Katagiri à PEC n. 206/2019 procura contornar a rigidez constitucional para apresentar uma fundamentação que torne referida proposta legislativa compatível com a Constituição. Como se viu, a argumentação do Deputado procurou, em um primeiro momento, equiparar mudança constitucional à violação da Constituição. Posteriormente, esforçou-se em rebaixar o status dos direitos sociais a meras políticas públicas. Por fim, socorreu ao manejo da categoria conceitual do núcleo essencial para tentar permitir a promulgação de uma proposta de emenda à Constituição tendente a abolir um direito fundamental.

Para além de tudo isso, o Parecer do Deputado Federal Kim Katagiri à PEC n. 206/2019 também revela um conflito mais profundo. Conflito este que, segundo David F.

<sup>44</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.

<sup>45</sup> PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO NETTO, Menelick. Entre permanência e mudança: reflexões sobre o conceito de constituição. In. MOLINARO, Carlos Alberto; MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; PORTO, Sérgio Gilberto. (Org.). *Constituição, jurisdição e processo: estudos em homenagem aos 55 anos da Revista Jurídica*. 1ed. Sapucaia do Sul: Notadez, 2007, v. 1, p. 105.

L. Gomes,<sup>46</sup> pode ser traduzido nos termos de uma tensão entre expectativas normativas igualitárias e imperativos sistêmicos do modo de produção capitalista. Como bem destaca Gomes, essa tensão se revela nos momentos nos quais os avanços dos imperativos sistêmicos da economia capitalista ameaçam jogar por terra boa parte das conquistas históricas expressas em textos constitucionais pelo mundo, como é o caso da PEC n. 206/2019.

Nos termos do projeto teórico proposto por Gomes, o fato de as constituições modernas serem em parte expressão dos imperativos sistêmicos definidores do modo de produção capitalista é o que permite a presença de um conjunto de técnicas interpretativas que pretendem esvaziar seu conteúdo compromissório e sócio-econômico, ao argumento de que o que estão a fazer é oferecer uma leitura alternativa dessas mesmas constituições. É justamente isso que o faz o Deputado Federal Kim Kataguiri em seu Parecer à PEC n. 206/2019. Contudo, como uma constituição moderna não se limita apenas a refletir esses imperativos, nelas também se expressam expectativas normativas da própria sociedade sobre como o sistema produtivo deve se desenvolver à luz de compreensões de liberdade e igualdade dessa mesma sociedade.

Uma constituição, portanto, é ela mesma sintoma de aprendizado social e histórico e ao mesmo tempo um convite a novas aprendizagens históricas. Dessa forma, a sociedade pode mudar pensando sobre si mesma a partir da sua constituição. Assim, oferece-se uma chave de leitura que procura relacionar internamente ao próprio constitucionalismo as interações que se estabelecem entre uma constituição e o sistema econômico capitalista. Um ponto de partida para toda uma série de investigações que dizem respeito aos dilemas constitucionais do presente.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5. ed. Saraiva: São Paulo, 2015.
- BERCOVICI, Gilberto. A Persistência das “Normas Programáticas” no Debate Constitucional Brasileiro. In. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, v. 22, p. 671-678, 2019.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 815*. Rel. Min. Moreira Alves. Julgamento: 28/03/1996. DJ: 10/05/1996.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 23.047*. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 11/02/1998. DJ: 14/11/2003.

---

<sup>46</sup> GOMES, David F. L. Para uma Teoria da Constituição como Teoria da Sociedade: estudos preparatórios. v. 1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2022.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 500.171*. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 13/08/2008. DJ: 24/10/2008.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 597.854*. Rel. Min. Edson Fachin. Julgamento: 26/04/2017. DJe: 21/09/2017.
- BRANDÃO, Rodrigo; SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao artigo 60. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. (Orgs.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2018, p. 2151-2170.
- CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Processo Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Contribuições para uma Teoria Crítica da Constituição*. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021b.
- CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade de. *Teoria da Constituição*. 3. ed. Belo Horizonte: Editora Conhecimento, 2021a.
- DIAS ALVES, Adamo; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Carl Schmitt: um teórico da exceção sob o estado de exceção. In. *Revista Brasileira De Estudos Políticos*, 105, 2013, p. 225-276.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Significação e alcance das “cláusulas pétreas”. In. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 202, out. – dez. 1995, p. 11-17.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.
- GOMES, David F. L. Para uma Teoria da Constituição como Teoria da Sociedade: estudos preparatórios. v. 1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2022.
- HERRERA, Carlos Miguel. Estado, Constitución y derechos sociales. In. *Revista Derecho del Estado de la Universidad Externado de Colombia*, set. 2015, p. 75-92.
- HOLMES; Stephen; CASS, Sunstein. *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WWF Martins Fontes, 2019.
- HORTA, Raul Machado. Permanência e mudança na constituição. In. *Revista de Informação Legislativa*, v. 29, n. 115, Jul. - Set. 1992, p. 5-25.
- KATAGUIRI, Kim. Parecer do Relator n. 2 CCJC à PEC n. 206/2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2173079&filenam e=Tramitacao-PEC+206/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2173079&filenam e=Tramitacao-PEC+206/2019). Acesso em 25 mai. 2022.
- MENDES, Gilmar Ferreira. Os limites da revisão constitucional. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. In. *Revista dos Tribunais*, ano 5, n. 21, out./dez., 1997, p. 69-91.
- Monark e Kim Kataguiri defendem a existência de partido nazista. *Nexo Jornal*, 2022. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/extra/2022/02/08/Monark-e-Kim-Kataguiri-defendem-exist%C3%Aancia-de-partido-nazista>. Acesso em: 25 mai. 2022.

NOVELLI, Flávio Bauer. *Norma constitucional inconstitucional? A propósito do art. 2º, § 2º, da Emenda Constitucional nº 3/93*. In. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 199, jan. – mar. 1995, p. 21-57.

PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO NETTO, Menelick. Entre permanência e mudança: reflexões sobre o conceito de constituição. In. MOLINARO, Carlos Alberto; MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; PORTO, Sérgio Gilberto. (Org.). *Constituição, jurisdição e processo: estudos em homenagem aos 55 anos da Revista Jurídica*. 1ed. Sapucaia do Sul: Notadez, 2007, v. 1, p. 97-109.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O poder de reforma constitucional*. Salvador: Progresso, 1954.

SCHMITT, Carl. *La Defensa de la Constitución*. Trad. Pedro de Veja. Madrid: Tecnos, 1983.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Ciudad de México: Editora Nacional, 1996.

SCHMITT, Carl. Legalidade e Legitimidade. In. AGUILAR, Héctor Orestes. *Carl Schmitt, Teólogo de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

Data de Recebimento: 21/07/2022

Data de Aprovação: 18/10/2022

# ENSINO REMOTO EMERGENCIAL, LEGISLAÇÃO E DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

## EMERGENCY REMOTE TEACHING, LEGISLATION AND THE RIGHT TO EDUCATION IN BRAZIL

Fran Espinoza\*  
Thyerrí José Cruz Silva\*\*  
Anderson Silva Lima\*\*\*

### RESUMO

A implementação do Ensino Remoto Emergencial (ERE) para evitar o aumento da contaminação pelo vírus da Covid-19, por envolver matéria educacional, pressupõe uma disciplina legal suficiente e adequada. Isso não ocorreu no Brasil, uma vez ausente norma geral nesse sentido, o que prejudicou a formação dos educandos. Por esta razão, este artigo objetiva investigar como a Lei nº 9.394/1996 poderia ter sido e pode ser aperfeiçoada para regulamentar o ERE. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, iniciada pela revisão de literatura especializada sobretudo em artigos produzidos desde a pandemia. Como ferramenta de análise, utiliza-se a Lei nº 14.040/2020 e Pareceres do Conselho Nacional de Educação (CNE). A pesquisa conclui que tal regulamentação poderia ocorrer por meio da edição de norma geral, tratando das formas de realização e meios de avaliação sobre o ERE, e a destinação de recursos públicos para capacitação docente e acesso discente às tecnologias demandadas pelas aulas remotas.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Educação, Covid-19, Direito à educação, Ensino à distância, Ensino remoto emergencial.

### ABSTRACT

The implementation of Emergency Remote Teaching (ERT) to avoid the increase in contamination by the Covid-19 virus, as it involves educational matters, presupposes sufficient and adequate legal discipline. It did not occur in Brazil, since there is no general law in this regard, which harmed the formation of the students. For this reason, this article aims to investigate how Brazilian law nº 9.394/1996 could and can be improved to regulate the ERT. This is a qualitative research, initiated by the review of specialized literature, especially in articles produced since the pandemic. As an analysis tool, Brazilian law nº 14.040/2020 and Opinions of the Brazilian National Education Council (CNE) are used. The research concludes that such regulation could occur through the

\* PhD em Estudos Internacionais, Universidade de Deusto. Mestre em Estudos Internacionais de Paz, Conflitos e Desenvolvimento, Universidade Jaume I, Espanha. Pós-doutorado em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Brasil. É professor titular do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos, Universidade Tiradentes – UNIT, Aracaju, Sergipe, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9627223998627491>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7882-5449>. [espinoza.fran@gmail.com](mailto:espinoza.fran@gmail.com)

\*\* Graduando em Direito pela Universidade Tiradentes. Pesquisador de Iniciação Científica (PROVIC/UNIT). Membro do Grupo de Pesquisa-CNPq Direitos fundamentais, novos direitos e evolução social. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6987132345466967>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7250-0790>. [thyerricruzdireito@outlook.com](mailto:thyerricruzdireito@outlook.com)

\*\*\* Graduando em Direito pela Universidade Tiradentes. <http://lattes.cnpq.br/2096430904864155>. <https://orcid.org/0000-0002-6886-3764>. [anderson-10.1@hotmail.com](mailto:anderson-10.1@hotmail.com)

---

edition of a general law on the subject, dealing with the forms of realization and means of evaluation on the ERT, and the allocation of public resources for the teacher training and student access to the technologies required by remote classes.

Key-words: Brazilian National Council of Education, Covid-19, Distance learning, Emergency remote teaching, Right to education.

## INTRODUÇÃO

A pandemia oriunda do Covid-19 provocou transformações inimagináveis nas sociedades pelo mundo, de tal forma que, visando amenizar o cenário caótico da contaminação, foram adotadas medidas de isolamento e distanciamento social pela grande maioria dos países, impondo desde a restrição de circulação de pessoas até a paralisação de muitas atividades cotidianas, incluindo as educacionais, as quais mantêm um grande contingente de pessoas interagindo fisicamente por longos períodos, o que poderia facilitar e ampliar os índices de contaminação pelo vírus Sars-CoV-2.

Assim, nos primeiros meses de 2020, foi decretada a suspensão completa de aulas presenciais em todo o Brasil, mas não de forma unívoca, pois a competência para tal medida cabia a cada estado e município, considerando as circunstâncias sanitárias locais. Com essa situação, optou-se pela substituição das atividades de ensino presencial para as não presenciais, a fim de não paralisar o processo educacional durante esse período, o que, se ocorresse, comprometeria ainda mais a qualidade da educação brasileira.

Para a implementação dessas mudanças, foram utilizados expedientes normativos infralegais, especialmente a Portaria nº 343/2020, do Ministério da Educação (MEC), os Pareceres de número 5, 11, 15, todos de 2020, do Conselho Nacional de Educação (CNE), e também a Lei nº 14.040/2020, que estabeleceu diretrizes educacionais excepcionais a serem adotadas durante o período pandêmico. Esta lei, contudo, não evitou a descentralização legislativa vertical – no que se refere aos diferentes entes federados, sobretudo por meio de decretos do Executivo –, e horizontal, quanto às prescrições de cada órgão administrativo estadual e municipal, bem como de cada instituição de ensino.

Isso porque, considerando que tais regulamentações flexíveis não possuem força de lei no sentido de criar ou alterar direitos e situações jurídicas, constata-se, desde já, o impacto negativo causado pela inexistência de lei de caráter nacional, elaborada para a observância de todos os entes federados e instituições de ensino, quanto ao conceito e formas de implementação do Ensino Remoto Emergencial (ERE), dada a magnitude do direito à educação, cuja fruição pressupõe uma normatização adequada e suficiente.

É que as determinações da Lei nº 14.040/2020 mal mencionam o ensino remoto como forma temporária de manter as atividades educacionais, tendo preferido abordar questões como cumprimento da carga horária obrigatória, delegando ao CNE a competência normativa acerca das atividades pedagógicas não presenciais, omitindo-se até mesmo de conceituar o ERE e delimitar suas características, possibilidades de realização, bem como políticas públicas de acesso dos estudantes aos meios tecnológicos inerentes e imprescindíveis à referida forma transitória de ensino.

Nesse sentido, questiona-se em que medida foi suficiente a regulamentação do ensino remoto emergencial pela Lei nº 14.040/2020 e pelos atos infralegais do CNE, com relação ao ensino remoto emergencial e à concretização do direito à educação em meio à excepcionalidade pandêmica. Isso porque a ausência de fundamento normativo central sobre o ensino remoto emergencial conduziu a uma série de atos normativos infralegais, esparsos e múltiplos, de diferentes entes federados seus órgãos administrativos educacionais. A situação se agrava quando se considera que podem ocorrer novas pandemias ou outras emergências sociais a nível externo ou interno que inviabilizem a presencialidade das atividades de ensino, o que exigirá norma suficiente sobre o assunto, a fim de não obstaculizar a mais adequada fruição ao direito à educação.

Dessa forma, considerando que a referida lei transferiu ao CNE a incumbência normativa de implementá-la, e sendo equivocada, em virtude das distinções a serem apresentadas, alegar que o fundamento normativo do ERE pode ser a previsão excepcional referente ao Ensino à Distância (EAD) em situações emergenciais – medida prevista no art. 32, § 4º da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e no art. 9º, I do Decreto 9.057/2017 –, a hipótese do trabalho é se, com a regulamentação do ensino remoto emergencial, se concretizou o direito à educação.

Partindo desses pressupostos, este artigo objetiva analisar a legislação educacional brasileira referente ao ensino remoto emergencial e a concretização do direito à educação durante o período pandêmico.

Para uma melhor compreensão da proposta, a pesquisa está dividida em três partes. No primeiro capítulo, aborda-se o direito à educação no Brasil, com destaque para as suas prescrições a nível constitucional, que demonstram sua relevância da educação para o país e sua ordem jurídica. No segundo capítulo, são discutidos os impactos causados no âmbito da educação e do ensino, em razão da superveniência da pandemia por Covid-19, e as bruscas e rápidas transformações por ela exigidas. No terceiro capítulo, discute-se sobre os aspectos normativos propriamente ditos do ensino remoto emergencial, para o qual, segundo hipótese do trabalho, não houve, desde o início da pandemia até a conclusão deste trabalho, uma regulamentação precisa e por via de lei ordinária de abrangência nacional. Entende-se que esta omissão legislativa teve efeitos negativos notáveis na fruição do direito à educação, o que conduz à reflexão sobre uma forma positiva de enfrentar, legislativamente, o problema.

Para cumprir com o objetivo proposto, a presente pesquisa tem natureza qualitativa, e inicia-se pela revisão de literatura em artigos científicos escritos e publicados nos últimos anos, especialmente desde o início da pandemia por Covid-19, em meados de 2020<sup>1</sup>. Em seguida, foram analisadas as normas infraconstitucionais e

---

<sup>1</sup> A exemplo dos seguintes trabalhos: BOZKURT, Aras; SHARMA, Ramesh Chander. Emergency remote teaching in a time of global crisis due to CoronaVirus pandemic. *Asian Journal of Distance Education*, v. 15, n. 1, 2020; HODGES, Charles et al. La diferencia entre la enseñanza remota de emergencia y el aprendizaje en línea. In: CABRALES, Antonio et al. (coord.). *Enseñanza Remota de Emergencia: Textos para la discusión*. The Learning Factor, 2020; BUNDUKI, Ana Júlia Sales Aragão; ALENCAR, Daniella Stefano de. Ensino remoto emergencial e os entraves ao ensino básico. *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 2, v. 2, jul./dez. 2020; ALVES, Lynn. Educação remota: entre a ilusão e a realidade. *Revista Interfaces Científicas – Educação*, v. 8, n. 3, p. 348-365, 2020; CUNHA, Leonardo Ferreira Farias da; SILVA, Alcineia de

infralegais pertinentes à discussão sobre o aspecto normativo do ensino remoto emergencial no Brasil, como a LDB, o Decreto nº 9.057/2017, a Lei nº 14.040/2020 e os Pareceres do CNE elaborados no ano de 2020.

A relevância deste trabalho reside, acadêmica e juridicamente, na apresentação de um outro ângulo teórico e normativo quanto à abordagem do enfrentamento legislativo do ensino remoto emergencial, tido por insuficiente e obstaculizado pela confusão terminológica, prática e jurídica entre ensino remoto e ensino à distância. E, no âmbito social, por discutir um aspecto essencial da vida e da formação integral humana, que é a educação enquanto direito social estruturado para garantir as condições básicas ao exercício da cidadania e a fruição de outros direitos disto decorrentes.

### Considerações sobre o direito à educação no Brasil

A educação é direito fundamental sem o qual não se pode cogitar uma sociedade composta por indivíduos com senso crítico e aptidão para atividades profissionais, aperfeiçoando suas potencialidades a partir da interação com os demais membros da sociedade, criando uma relação de causa e efeito entre a educação e a evolução humana<sup>2</sup>.

Sua regulamentação a nível constitucional, no Brasil, atingiu o ápice com a atual Lei Maior, que o considera, nos termos do art. 205, direito de todos<sup>3</sup> e dever do Estado, da família, e da sociedade, tendo cada qual uma respectiva margem de atuação. Isso porque a educação apresenta uma alta densidade quanto às possibilidades de ação, uma vez que

---

Souza; SILVA, Aurênio Pereira da. O ensino remoto no Brasil em tempos de pandemia: diálogos acerca da qualidade e do direito e acesso à educação. *Revista Com Censo: Estudos Educacionais do Distrito Federal*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 27-37, ago. 2020; SCHLEMMER, Eliane; MOREIRA, José António. Por um novo conceito e paradigma de educação digital *onlife*. *Revista UFG*, Goiânia, v. 20, n. 26, 2020.

<sup>2</sup> “Falar de um direito à educação é, pois, em primeiro lugar, reconhecer o papel indispensável dos fatores sociais na própria formação do indivíduo.” PIAGET, Jean. *Para onde vai a educação?*. Trad. Ivette Braga. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1973, p. 35. Para alguns, a educação seria o “toque de Midas” que transformaria o Brasil em ouro, ou seja, conduziria à evolução individual e coletiva do país enquanto comunidade social e nação soberana. MOTTA, Fabrício; BUÍSSA, Leonardo; BARBOSA, Maísa. O financiamento da educação no Brasil como instrumento de aprofundamento da desigualdade social. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, p. 97-114, jul./set. 2018, p. 99-101. Quanto ao atributo de soberania nacional, entendido como consequência da educação, cf. TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 777.

<sup>3</sup> Essa expressão representa o que se denomina “democratização da educação”, por estender, universalmente, tal direito a todos os partícipes da comunidade, o qual só pode ser garantido mediante o direito ao ensino. Este, por sua vez, se inicia por um direito ao acesso à escola, referente às oportunidades não apenas de adentrar no espaço físico da escola, mas de desfrutar das possibilidades por ela oferecidas, possibilidades estas que devem ser variadas, abrangendo, dentre outras realidades, a previsão de diferentes modalidades de ensino, com vistas de favorecer às necessidades de todos. Observa-se, portanto, que o direito à educação exige pré-condições que, por seu turno, também são direitos. Outrossim, a democratização do ensino acaba conduzindo a um verdadeiro ensino à democracia, se tanto a elaboração normativa sobre a educação quanto o seu exercício prático nos ambientes escolares forem voltados aos princípios que cada país adota como fundamentais, dentre os quais está o constante aperfeiçoamento e a manutenção do regime democrático. Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4. ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pp. 889-890 e 896-897.

não se destina apenas a conferir uma formação escolar adequada – papel do ensino, espécie da qual a educação é gênero<sup>4</sup>.

Assim sendo, já é possível perceber que a educação formal, institucionalizada pelo Estado, constitui direito público subjetivo garantido constitucionalmente, em virtude de sua relevância singular na construção de uma sociedade justa e fraterna, como diz o preâmbulo da Constituição de 1988. Esta, diferentemente das antecessoras, impõe especialmente ao Poder Público uma série de responsabilidades e competências para a concretização do direito à educação, pois, apesar de comumente afirmar-se que “é preciso estudar para ‘crescer na vida’”, não se pode imputar apenas ao indivíduo essa responsabilidade de se inserir na escola e concluir a formação, cabendo, pois, principalmente ao Estado essa incumbência<sup>5</sup>.

Assim, com relação ao ensino – transmissão de conhecimentos, segundo a pedagogia tradicional, e auxílio na construção do próprio conhecimento, consoante uma pedagogia mais recente, de cunho dialético<sup>6</sup> –, a leitura do art. 206 da Constituição indica uma série de princípios que devem ser observados na consecução das atividades referentes à instrução escolar. E, ainda que não haja uma hierarquia quanto à relevância de cada um deles, sobressai, entre todos, os dispostos nos incisos I e VII do mesmo artigo – “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e “garantia de padrão de qualidade” –, uma vez que “este é um tema que vai para além da problemática formal da educação e do ensino”<sup>7</sup>, englobando na discussão uma série de reflexões sobre as desigualdades socioeconômicas brasileiras e alternativas para sua mitigação, como ações afirmativas e políticas públicas.

Entretanto, é imperioso que haja, anteriormente à execução destas políticas, uma reflexão mais aprofundada sobre o fator legiferante, ínsito a essa realidade, uma vez que as atividades realizadas pelo Estado ocorrem por meio da lei, de maneira que o primeiro passo formal e jurídico, por assim dizer, para a consecução de uma política pública e/ou a concretização de um direito fundamental reside na formulação de normas jurídicas que direcionem, de maneira adequada e suficiente, a atividade estatal a essas finalidades.

---

<sup>4</sup> PEREIRA JÚNIOR, Antonio Jorge. Artigos 205 e 206. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. Dessa forma, enquanto à família e à sociedade competem a função de inserir e integrar socialmente os indivíduos, desde a infância, aos valores que auxiliam no aperfeiçoamento da própria sociedade, ao Estado atribui-se a tarefa de promover um ensino em consonância com princípios estabelecidos, especialmente aqueles voltados para a máxima efetividade do comando de garantir a formação profissional e cidadã de todos, sem distinções.

<sup>5</sup> MOTTA; BUÍSSA; BARBOSA, op. cit., p. 98. Além do mais, a educação não pode ser tida como uma panaceia, visto que se presta a ser um meio para um determinado fim, que é a formação multidimensional do ser humano, podendo-se apontar, como consectário deste fim, a manutenção da coesão social e do regime democrático, que permite a convivência das diversidades, a “unidualidade” humana. Cf. MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. Trad. Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. Rev. técnica de Edgard de Assis Carvalho. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000, p. 55.

<sup>6</sup> FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987; PIAGET, op. cit., p. 39-41. Isso porque o conhecimento utilitário revela uma inteligência parcelada, fragmentada, mecanicista, que não conduz à reflexão crítica, o que, especialmente em situações de crise, impede uma solução multidimensional e reforça a amplitude do problema. Cf. MORIN, op. cit., p. 43.

<sup>7</sup> SILVA, 2009, p. 786. Para outro, “no Brasil, nossos maiores desafios continuam sendo, infelizmente, o acesso e a permanência na Escola. Esse é certamente o grande tema da atualidade”. TAVARES, op. cit., p. 778-779. Uma atualidade que se pode considerar como permanente, vez que atravessa gerações.

Isso porque não é suficiente o programa normativo prescrito nos arts. 205 a 214 da Constituição, independentemente da delimitação de uma série de condutas a serem realizadas sobretudo pelo Estado, pois muitas destas competências e responsabilidades demandam a elaboração de leis específicas para tratar de cada um dos assuntos em apartado, por sua magnitude e aptidão para materializar o direito à educação, evitando que seja apenas uma declaração solene<sup>8</sup>.

Portanto, o exercício e o gozo do direito à educação perpassam, indubitavelmente, pelo Estado em sua função legiferante, como captador de anseios sociais para a sua positivação em leis sujeitas à observância de todos e visando a melhor regulamentação das matérias previstas na Constituição. Não se trata de um apelo ou apego legalista, e sim o reconhecimento de que é a lei, enquanto principal fonte do direito pátrio, que impõe as responsabilidades ao Poder Público, vinculando-o ao cumprimento dessas atividades<sup>9</sup>. Tem-se, então, que o Estado deve legislar corretamente a respeito do direito à educação, especialmente por meio do Poder responsável por tal função, que é o Legislativo.

Nessa seara, por se tratar o Brasil de um Estado federal, e por uma opção constituinte, as competências legislativas em matéria de educação são concorrentes, isto é, são exercitadas por cada uma das unidades federadas na medida de seu interesse. Em outras palavras, ao legislador da União compete estabelecer diretrizes e bases da educação nacional (arts. 22, XXIV), ao passo que ao legislador dos Estados, Distrito Federal e Municípios, cabe complementar e suplementar essa legislação em seu âmbito territorial considerando as peculiaridades locais (art. 24, IX e §§ 1º e 2º c/c art. 30, II)<sup>10</sup>, o que não é menos importante, apenas demonstra que as complementações estaduais, distritais e municipais devem partir de uma base normativa central sobre a matéria.

Deve-se ressaltar, por outro lado, que não há nem deve haver uma preponderância do Poder Legislativo em matéria de fruição de direitos, mas não se pode negar a sua preeminência e, melhor dizendo, a sua responsabilidade ineximível em regulamentar aquilo que a Constituição reputa como de fundamental interesse público subjetivo de cada indivíduo. Esse reconhecimento não significa relegar o Executivo ou o Judiciário a um papel secundário, mesmo porquê, considerando a divisão de funções entre os poderes, e observando-se a obrigação de a sociedade e a família colaborarem com o Estado (art. 205), conclui-se que não se trata de eventual protagonismo de um ou outro Poder ou órgão.

Inclusive, esta conjunção de diferentes agentes na consecução do direito à educação se mostra imprescindível em momentos de aguda crise social, como no contexto

---

<sup>8</sup> Assim, também: BOAVENTURA, Edivaldo Machado. Um ensaio de sistematização do direito educacional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 33, n. 131, p. 31-57, jul./set. 1996, p. 34-35.

<sup>9</sup> Nesse mesmo sentido, cf. BOAVENTURA, op. cit., p. 32.

<sup>10</sup> Uma primeira leitura dos dois dispositivos constitucionais – art. 22, XXIV e art. 24, IX – parece indicar uma incoerência normativa do legislador constituinte, uma vez que, se a legislação sobre educação é competência concorrente entre as unidades federadas, tendo a União a função de estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º), logo, não se vê razão lógica para a inserção da competência legislativa privativa da União em matéria de diretrizes e bases da educação nacional. A essa conclusão chegou Fernanda Almeida, que, como resposta, apresenta a solução hermenêutica de se permitir aos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 24, IX c/c art. 30, II) produzir normas específicas a respeito do que a União estabelece como norma geral, como diretrizes básicas da educação nacional. Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. Art. 22, XXIV. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. Sairava: 2018.

de uma pandemia, por exemplo. Tendo-se como exemplo o caso da mais recente, ocasionada pelo Sars-CoV-2, assistiu-se uma necessidade intensa de cooperação entre os membros da comunidade social e política brasileira. No caso da educação, a família, a sociedade e o Estado, por meio de seus diversos órgãos incumbidos de concretizar este direito, mesmo sob restrições de variadas ordens, sobretudo sanitárias, socioeconômicas e geográficas – estas duas últimas preexistentes à pandemia, mas por ela agravadas.

Nesse sentido, é natural o fato de cada Estado responder à crise de forma variada, muito embora nenhum possa disfarçar sua incapacidade em deter as emergências decorrentes da pandemia, de modo que esta poderá dar novas e cruéis lições à sociedade, devendo haver, portanto, um constante exercício de aprendizado sobre o que pode ser extraído dessa situação que deixou a sociedade à mercê de criar as próprias soluções para o problema vigente e os vindouros<sup>11</sup>. É sob essas constatações que se passa a discutir impactos da pandemia por Covid-19 na materialização do direito à educação em âmbito brasileiro, dada a ampliação no rol de obstáculos ao seu mais adequado exercício.

### **Impactos da Covid-19 no direito à educação no Brasil**

A inesperada, surpreendente e impactante pandemia por Covid-19 desvelou lacunas e inconsistências quanto à efetivação material de diversos direitos sociais tipificados em normas jurídicas de diversos países mundo afora, o que não foi diferente no Brasil. Com relação à educação, percebe-se que sua estrutura não estava preparada e mostrou-se extremamente vulnerável ante o trauma da Covid-19<sup>12</sup>, o que se observa desde a apresentação do ensino remoto emergencial como única solução possível para a continuidade das atividades educacionais<sup>13</sup>.

É fato que, diante de situações inesperadas e desesperadoras, como foi a pandemia do Covid-19, especialmente no início, é natural que sejam feitas escolhas apressadas, sem uma reflexão anterior sobre a efetividade dos instrumentos a serem utilizados para atingir determinada finalidade – nesse caso, a suspensão das aulas presenciais e a consequente substituição pelo ensino remoto emergencial<sup>14</sup>.

Nesse ponto, verifica-se que os adjetivos remoto e emergencial definem adequadamente a forma de execução das atividades de ensino realizadas durante a pandemia por Covid-19 no Brasil. Isso porque, ainda que tenham sido utilizadas, indistintamente, as expressões Educação à Distância e Ensino Remoto Emergencial, para

---

<sup>11</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *A Cruel Pedagogia do Vírus*. Coimbra: Edições Almedina, S. A., 2020, p. 28.

<sup>12</sup> LÓPEZ-MOROCHO, Luis Rodolfo. Educación remota de emergencia, virtualidad y desigualdades: pedagogía en tiempos de pandemia. *593 Digital Publisher CEIT*, v. 5, n. 5-2, p. 98-107, set. 2020, p. 101.

<sup>13</sup> BOZKURT; SHARMA, op. cit., p. ii; SAVIANI, Dermeval; GALVÃO, Ana Carolina. Educação na pandemia: a falácia do “ensino” remoto. *Universidade & Sociedade*, ANDES-SN, Brasília, n. 67, jan. 2021, p. 38.

<sup>14</sup> Isso se justifica pelo fato de que, em meio ao imprevisível e à incerteza, há apenas duas formas de enfrentá-los: a aposta e a estratégia. Pela primeira, apenas tem-se consciência da incerteza; pela segunda, elabora-se um cenário que examina certezas e incertezas, probabilidades e possibilidades, modificando esse cenário a cada boa oportunidade encontrada de mitigar os efeitos da ação do inesperado. Cf. MORIN, op. cit., p. 90-91. Quanto ao ensino remoto emergencial, é possível dizer que prevaleceu a aposta, ao menos no caso das providências jurídico-normativas a serem tomadas pelo Estado em sua função legiferante.

denominar tais práticas, as finalidades dos dois modelos ostentam algumas diferenças<sup>15</sup>. E essa distinção vai além do interesse acadêmico, pois a confusão, na prática, entre tais formas de ensino também interferiu negativamente no enfrentamento do problema da execução de atividades de ensino no período pandêmico, pelo fato de estar sendo realizado o Ensino Remoto, embora denominado, equivocadamente – e até mesmo pelos órgãos gestores e profissionais da educação – de Ensino à Distância<sup>16</sup>.

Assim, a título de uma necessária diferenciação entre os termos, é sabido que o Ensino à Distância possui recursos e instrumentos pedagógicos inexistentes no ensino remoto emergencial, como a existência da figura de um tutor, um Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), um fórum ou lista de discussão, material de apoio do curso, isso sem falar na trajetória metodológica que o consagra como efetiva modalidade de ensino, trazendo resultados positivos por seu planejamento e execução, os quais observam, inclusive disposições normativas a respeito<sup>17</sup>.

O ensino remoto emergencial, por sua vez, como sugere a própria locução, tem a emergencialidade e a temporariedade como características inerentes, não sendo considerado, portanto, modalidade de ensino, pois foi criado apenas para solucionar o problema transitório da suspensão das atividades de ensino num momento de aguda crise multidimensional que impede sua realização de maneira presencial, como é praxe, e que, ainda por cima, traz em seu bojo uma adaptação do modo educacional presencial para as ferramentas digitais<sup>18</sup> – argumentos que, no entanto, não retiram sua responsabilidade pelos efeitos negativos dessa implementação apressada.

Se há alguma semelhança entre as duas realidades é a superveniência do componente tecnológico nas atividades de ensino, e o distanciamento físico que há entre o educador e o educando, ou entre este e a instituição de ensino. Mas tais argumentos não são suficientes para aproximar o Ensino à Distância do Ensino Remoto Emergencial, especialmente porque, em primeiro lugar, não basta a tecnologia para caracterizar uma forma de praticar atividades de ensino – tampouco para realizá-las<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Há quem diga que o termo ensino remoto emergencial surgiu em virtude de um “preconceito” com a modalidade de ensino à distância. Cf., nesse sentido, WILL, Daniela Erani Monteiro et al. Profusão terminológica na denominação das práticas pedagógicas da Educação Básica durante a pandemia de COVID-19. *EmRede*, v. 8, n. 1, jan./jun. 2021, pp. 13 e 15. Contudo, a primeira expressão foi e deve ser utilizada para caracterizar o modo de realizar as atividades de ensino durante a pandemia por ter sido justamente esse o modelo implantado, não se tratando, pois, de uma discriminação com relação à modalidade EAD.

<sup>16</sup> HODGES et al., op. cit. Além disso, a utilização indistinta dos dois termos corre o risco de criar uma falsa sensação de que a pandemia gerou uma transição do modelo presencial de ensino para o modelo à distância, já aceito e de eficácia reconhecida, quando, na verdade, a adaptação emergencial do ensino emergencial para o ensino remoto em muito se difere do projeto pedagógico do modelo à distância, já concebido e aperfeiçoado no decorrer do tempo. Assim, a utilização das expressões, de maneira adequada ou não, pode interferir no desenvolvimento das práticas educacionais. Cf. BUNDUKI; ALENCAR, op. cit., p. 233-234; WILL et al., op. cit., pp. 6 e 13.

<sup>17</sup> SAMPAIO, Inayá Maria. A educação a distância e o ensino emergencial em tempos de pandemia: a alternativa do ensino remoto e outras variantes. *Revista Educação e Políticas em Debate*, v. 10, n. 3, set./dez. 2021, p. 1043-1045. Vide, por exemplo, o art. 80 da LDB e o Decreto nº 9.057/2017.

<sup>18</sup> ALONZO MAYÉN, Diana María. Educación virtual, el disfraz de la enseñanza remota de emergencia. *Revista Guatemalteca de Educación Superior*, v. 4, n. 2, p. 11-22, 2021, p. 13-14. HODGES et al., op. cit., p. 17. SCHLEMMER; MOREIRA, op. cit., p. 8-10.

<sup>19</sup> LÓPEZ-MOROCHO, op. cit., p. 104. De acordo com o Parecer nº 5/2020 do CNE, ainda que o conceito de educação à distância esteja intimamente ligado às tecnologias de informação e comunicação, há, também,

Em segundo lugar, porque o Ensino à Distância não se restringe ao distanciamento entre as partes no processo educacional<sup>20</sup>, e é adotado de maneira mais apropriada no ensino superior<sup>21</sup>, necessitando de autorização específica do Ministério da Educação (MEC)<sup>22</sup>, ao passo que o Ensino Remoto Emergencial nem uma normatização própria possui, no direito brasileiro, tendo sido implementado, formalmente, por meio de portarias do MEC e Pareceres e Resoluções do CNE, bem como normas infralegais de cada Conselho Estadual e secretarias municipais de educação<sup>23</sup> – imprevisão legal geral que, como discutir-se-á no decorrer do trabalho, dificultou a concretização do direito à educação sob a vigência do ensino remoto<sup>24</sup>.

Em terceiro lugar, as aulas no modelo à distância não ocorrem, via de regra, de forma síncrona/simultânea, o que é característica do Ensino Remoto Emergencial – de onde decorre a discussão sobre a dificuldade de acesso, por parte dos estudantes, ao ensino remoto, sobretudo aqueles mais vulneráveis socialmente, seja pela insuficiente ou inexistente conexão de internet ou pela indisponibilidade de meios tecnológicos indispensáveis para a realização dessas atividades<sup>25</sup>.

Em quarto lugar, porque o Ensino à Distância é implementado sobretudo pelas instituições de ensino de iniciativa privada, ao passo que o Ensino Remoto Emergencial

---

“um conjunto de exigências específicas para o credenciamento e autorização para que instituições possam realizar sua oferta. Ademais, mesmo instituições que ofertam cursos no formato de EAD precisam disponibilizar espaços e tempos para encontros presenciais em seus polos”, o que restou impossibilitado tanto em virtude do distanciamento e isolamento social para conter o avanço da contaminação pelo vírus da Covid-19, quanto pelo fato de o ensino remoto emergencial praticado não se coadunar com credenciamento e oferta de cursos. Cf. BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. *Parecer CNE/CP nº 5, de 28 de abril de 2020*, p. 8-9.

<sup>20</sup> WILL et al., p. 12-13. Vide o art. 1º do Decreto 9.057, que menciona a mediação didático-pedagógica, o pessoal qualificado e as políticas de acesso, elementos que inexistem no ensino remoto emergencial.

<sup>21</sup> Segundo alguns autores, não há pesquisas empíricas de âmbito nacional que abordem a eficácia da Educação à Distância para estudantes abaixo dos 14 anos, que compõem o público-alvo do ensino fundamental, de maneira que, apesar de prevista em lei, nos termos do art. 32, § 4º, a medida é pouco adotada na prática. Cf. JOYE, Cassandra Ribeiro; MOREIRA, Marília Maia; ROCHA, Sinara Socorro Duarte. Educação a Distância ou Atividade Educacional Remota Emergencial: em busca do elo perdido da educação escolar em tempos de COVID-19. *Research, Society and Development*, v. 9, n. 7, 2020, p. 1-29. Não obstante, a Resolução CNE/CEB nº 1/2016 elaborou diretrizes para essa implementação do EAD na educação básica, exigindo, contudo, “uma prévia e rigorosa avaliação por parte dos órgãos próprios do sistema de ensino da Unidade da Federação de origem sobre os recursos tecnológicos disponibilizados pela instituição de ensino” (art. 1º, § 2º), considerando todo o aparato tecnológico e de pessoal inerente à referida modalidade de ensino, o que não ocorreu com relação à implementação apressada do ensino remoto durante a pandemia. Cf. BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Resolução CNE/CEB 1/2016*.

<sup>22</sup> Tais exigências encontram-se no art. 80 da Lei nº 9.394/1996 e no Decreto nº 9.057/2017, que regulamenta a matéria. E, pela Resolução CNE/CEB nº 1/2016, no caso da educação básica, tais incumbências recaem sobre os Conselhos Educacionais Estaduais, nos termos dos arts. 3º e 4º, havendo a mesma previsão de obrigatoriedade de credenciamento autorizado por esses órgãos administrativos, tal como ocorre com instituições de ensino superior e o MEC, conforme os dispositivos da LDB, seu Decreto, e o art. 2º dessa resolução. Cf. BRASIL, 2016, op. cit.

<sup>23</sup> ALVES, op. cit., p. 358.

<sup>24</sup> É provável que isso se deva, dentre outras razões, à pouca produção científica a respeito do direito educacional, que não logrou o mesmo espaço acadêmico e teórico que o direito civil, penal e processual, por exemplo, que estão na base do conhecimento jurídico, por assim dizer, o que, por sua vez, decorre de um distanciamento entre o direito e a pedagogia. Cf. SPONHOLZ, Sandres et al. Direito à educação ou direito à qualidade do ensino?: uma abordagem à luz do princípio fundamental constitucional da cidadania. *Revista de Direito Educacional*, v. 6, p.115-132, jul./dez. 2012.

<sup>25</sup> ALONZO MAYÉN, op. cit., p. 20. CUNHA; SILVA; SILVA, op. cit., p. 32.

precisou ser adotado principalmente pelo Poder Público, a fim de atingir a totalidade dos estudantes, nos três graus de ensino. E aqui deve-se recordar que nem todos os países possuem a mesma estrutura para implementar o ensino remoto emergencial, em virtude de desigualdades de variadas matizes, como as sociais, econômicas e regionais<sup>26</sup>.

De tudo isto decorre que o Ensino Remoto Emergencial não veio para ficar, e nem deve fazê-lo, ou, ao menos, não da forma como foi adotado para fins de manutenção das atividades de ensino diante da pandemia por Covid-19. É que tal modo de garantir o direito à educação não se mostrou adequado o suficiente para realizar a aprendizagem, a começar pela desigualdade de acesso dos estudantes aos meios destinados a realizar as atividades de ensino<sup>27</sup>, o desinteresse e a resistência dos discentes<sup>28</sup>, a fadiga emocional – que também atingiu os docentes<sup>29</sup> –, a qualidade reduzida em relação às aulas e tarefas do ensino presencial<sup>30</sup>, dentre outros elementos que também interferiram negativamente na garantia e no exercício do direito à educação em tempos de pandemia.

E evidências empíricas já têm demonstrado as consequências dessa adoção brusca e sem normatização adequada do Ensino Remoto Emergencial, vide, dentre outros diagnósticos, o do Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) sobre o retrocesso, equivalente a vinte anos, da alfabetização brasileira<sup>31</sup>. Tais dados tornam-se mais preocupantes à medida em que se observa que, entre 2016 e 2019,

---

<sup>26</sup> BOZKURT; SHARMA, op. cit., p. ii-iii. Esse fator tem como consequência um “darwinismo educacional”, no qual os sujeitos que melhor dispõem desses meios, estarão mais aptos – leia-se: adaptados – para o mercado de trabalho e o exercício da cidadania, diferentemente dos educandos em condições socialmente desfavoráveis. SOUZA, Maria Rosângela de; BRAGANÇA, Sabrina; ZIENTARSKI, Clarice. A educação brasileira diante dos impactos da Covid-19 e a legislação implantada: interesses controversos à realidade brasileira?. *Revista Práxis*, Novo Hamburgo, a. 18, n. 3, set./dez. 2021, p. 150.

<sup>27</sup> CUNHA; SILVA; SILVA, op. cit., pp. 34 e 36. A desigualdade de acesso atinge diretamente a obrigação constitucional de universalização do ensino, presente já no art. 205 da Lei Maior. Isso porque, considerando que boa parte dos domicílios de estudantes não possui internet, e que as aulas no ensino remoto exigem o contato com essa ferramenta digital, não há que se falar em universalidade, uma vez que tal modo de manter operando as atividades de ensino não foi possibilitado a todos. Cf. BUNDUKI; ALENCAR, op. cit., p. 237.

<sup>28</sup> ALVES, op. cit., p. 356-357.

<sup>29</sup> Os professores foram atingidos pela disruptividade, pelo cansaço decorrente das próprias exigências do Ensino Remoto Emergencial – para o qual, via de regra, não foram capacitados suficientemente pelas instituições de ensino e órgãos gestores –, bem como pelo receio de substituição pela máquina: um temor de “educação bancária”, não apenas no sentido empregado por Paulo Freire, mas também no aspecto econômico, mais precisamente neoliberal, que visa o lucro em detrimento da aprendizagem dos educandos e do emprego dos profissionais da educação. E, para continuar com a metáfora de Freire, a educação bancária, durante o ensino remoto, não passou de cheques sem fundo, visto que o depósito de conhecimentos se deu com uma apreensão muito precária por parte dos estudantes, considerando as dificuldades socioeconômicas, estruturais, geográficas particulares a essa forma de ensino-aprendizagem. Cf. VALENTE, Geilsa Soraia Cavalcanti et al. O ensino remoto frente às exigências do contexto de pandemia: Reflexões sobre a prática docente. *Research, Society and Development*, v. 9, n. 9, 2020, p. 5-10. FREIRE, op. cit. SAMPAIO, op. cit., pp. 1039-1042 e 1049-1051.

<sup>30</sup> Ainda que careçam mais pesquisas empíricas para atestar essa afirmação, tem-se contestado o cumprimento do objetivo a que se propôs o ensino remoto, de manter as atividades educacionais sob o mesmo padrão de qualidade do ensino presencial, como exige o art. 206, VII da Constituição, que se refere às avaliações a serem realizadas para atestar o grau qualitativo do processo de ensino-aprendizagem realizado no país. E deve-se recordar que a universalidade e qualidade do ensino são requisitos cuja implementação, na prática, é determinante para o efetivo exercício do direito à educação. BUNDUKI; ALENCAR, op. cit., pp. 226-227 e 236-237; HODGES et al., op. cit., p. 18; SAVIANI; GALVÃO op. cit., p. 38-39.

<sup>31</sup> UNICEF. *Cenário da Exclusão Escolar no Brasil: um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação*. Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2021, p. 5.

o Brasil tinha indicadores sociais referentes à educação estáveis, de certa forma – ainda que não suficientemente satisfatórios –, situação que foi prejudicada pela pandemia<sup>32</sup>.

Dessa forma, mesmo que as secretarias estaduais e municipais tenham atuado de maneira positiva<sup>33</sup> – não quanto ao eventual aspecto qualitativo das medidas tomadas e suas consequências, e, sim, no sentido de não terem sido omissas ante os desafios impostos pela realidade pandêmica –, as políticas e ações estatais educacionais adotadas sob a vigência do Ensino Remoto Emergencial não foram suficientes<sup>34</sup>, especialmente porque a atividade do Estado decorre da lei, e não houve uma lei geral, de caráter e abrangência nacional, que regulasse os aspectos mais basilares sobre referida forma de manter em funcionamento as atividades escolares<sup>35</sup>.

É verdade que houve portarias do MEC e pareceres do CNE, e são dispositivos normativos, ainda que infralegais, mas, justamente por essa razão, não são suficientes, não apenas pela posição que ocupam na hierarquia normativa, mas também pela plasticidade, por serem esparsas, variadas, heterogêneas, sem a observância de critérios e requisitos que visem um mínimo de homogeneização no tratamento das matérias educação e ensino, de caráter nacional. E sabe-se que “perante o direito à educação como direito fundamental, ao Estado surge um dever de atuar positivamente”, tanto criando “condições reais, com estruturas, instituições e recursos humanos”, quanto “criando condições normativas adequadas ao exercício desse direito (legislação)”, de maneira que as normas da LDB “compõem um parâmetro para a uniformização mínima da educação”<sup>36</sup>.

Assim, aludindo à discussão seguinte, com relação ao enfrentamento do ensino remoto emergencial a nível normativo por meio de uma miríade de atos infralegais, de

---

<sup>32</sup> Id., *ibid.*, pp. 5, 30-31 e 51-54. Cf. BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. *Parecer CNE/CP nº 11, de 7 de julho de 2020*, p. 4.

<sup>33</sup> Via de regra, as orientações desses órgãos restringiram-se a permitir e destacar, em normas infralegais esparsas e variadas, as estratégias de ensino que residiram, basicamente, na utilização de aplicativos para a transmissão, gravada ou em tempo real, das aulas, como o WhatsApp, Youtube, Instagram, Facebook, Youtube, Microsoft Teams, Google Meet, Zoom; bem como plataformas digitais como o Google Classroom. Em alguns locais, houve patrocínio de internet para estudantes hipossuficientes. Em outros, haviam aulas transmitidas por TV e rádio, mas essa vanguarda, com potencial educativo mais amplo que o dos aplicativos, em virtude da maior facilidade relativa de aquisição dos referidos equipamentos tecnológicos, não foi aproveitada suficientemente. Cf. CUNHA; SILVA; SILVA, *op. cit.*, p. 29.

<sup>34</sup> Nesse sentido, há quem assente a inefetividade do direito educacional brasileiro enquanto ordem jurídica por não buscar mitigar as desigualdades sociais e regionais entre os educandos sujeitos à excepcionalidade pandêmica, mas não quanto ao enfrentamento jurídico-normativo propriamente dito deste teor. SANTOS, Guilherme Mendes Tomaz dos. *Tecnologías digitales frente al escenario del Covid-19: (in)efectividad del derecho educativo brasileño?*. *Brazilian Journal of Policy and Development*, v. 2, n. 3, p. 35-54, 2020.

<sup>35</sup> Sob outro ângulo, é possível afirmar, também, que a ausência de uma norma central acabou conduzindo a uma realidade na qual entes federados e instituições de ensino com maior aporte de recursos a serem aplicados na satisfação das necessidades materiais demandadas pela modalidade remota de ensino foram mais bem sucedidos no enfrentamento prático da matéria, preparando-se, pois, de forma mais apropriada tanto para o ensino remoto emergencial, quanto para o retorno às aulas presenciais. Isso porque as diferentes providências normativas tomadas por cada ente federado e instituição de ensino são influenciadas e influenciam as realidades socioeconômicas, geográficas e culturais do meio. Assim, mais uma vez, as desigualdades socioeconômicas e regionais demonstram um desnivelamento tanto entre as proposições normativas de cada ente federado e instituição de ensino, quanto na concretização das necessidades impostas pelo ensino remoto emergencial, consequências que poderiam ser evitadas, ou, ao menos mitigadas, se houvesse um fundamento normativo central com essa finalidade.

<sup>36</sup> TAVARES, *op. cit.*, p. 782.

menor escalão na hierarquia normativa – como portarias e pareceres de órgãos administrativos –, verifica-se que tal realidade causou uma celeuma jurídica, em virtude de uma série de normas esparsas sem um fundamento normativo central, o qual, se existente, poderia favorecer a um melhor exercício do direito fundamental à educação em virtude da segurança jurídica que somente a lei pode conferir, competência que não pode ser substituída por atos infralegais, subsidiários e puramente complementares a ela.

### Ensino remoto emergencial e legislação brasileira

Discutidos os aspectos fáticos e metodológicos que distinguem Ensino à Distância e Ensino Remoto Emergencial, aborda-se, nesta seção do trabalho, o enfrentamento normativo propriamente dito a respeito da forma de manter em funcionamento as atividades de ensino enquanto perdurasse a excepcionalidade pandêmica.

Nesse sentido, como dito antes, o Brasil apresentou propostas difusas quanto à regulação do ensino remoto emergencial, o que não se deve somente à estrutura federativa, que encarrega os Estados-membros e municípios de disporem sobre a educação com base nas circunstâncias locais – vide os arts. 24, IX e 30, II da Constituição –, mas também à falta de uma lei geral de caráter nacional – cuja incumbência recai sobre a União, nos termos dos arts. 22, XXIV e 24, § 1º da mesma Constituição –, de cuja ausência decorreu uma série de atos infralegais, especialmente portarias do Ministério da Educação (MEC), e Pareceres do Conselho Nacional da Educação (CNE)<sup>37</sup>.

Nesse primeiro momento, importa ressaltar que é um equívoco considerar tais atos infralegais como fundamentados no art. 32, § 4º da Lei de Diretrizes e Bases, que prevê o ensino à distância como exceção à regra da presencialidade em caso de situações emergenciais<sup>38</sup>, e isso por, pelo menos, três razões principais. A primeira reside na incompatibilidade metodológica, terminológica e de finalidade entre o ensino à distância e ensino remoto emergencial, como foi discutido largamente no capítulo anterior, uma vez que o primeiro teve uma implementação gradual e estável, ao passo que o segundo decorreu de uma emergência sanitária que afetou significativamente a coletividade, sendo, portanto, implantado apressadamente, e sem a intenção de permanecer como forma de ensino ou transformar-se em modalidade de ensino.

A segunda volta-se ao fato de que a situação emergencial mencionada naquele dispositivo e exemplificada no art. 9º do Decreto nº 9.057/2017 referem-se a situações individuais de cada estudante com limitações de saúde, viagem no exterior, ausência de

---

<sup>37</sup> À primeira situação, denomina-se descentralização propriamente dita, pois decorre da estrutura federal, que encarrega, a título de competência, cada unidade federada de regulamentar determinadas matérias, como a educação. Já a segunda circunstância, trata-se de descentralização legislativa, uma vez que decorre da noção de função legislativa e Poderes, consistindo na elaboração normativa por diferentes órgãos que não o Legislativo. CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo*. 3. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 76.

<sup>38</sup> Em sentido contrário, Cf. COQUEIRO, Naiara Porto da Silva; SOUSA, Erivan Coqueiro. A educação a distância (EAD) e o ensino remoto emergencial (ERE) em tempos de Pandemia da Covid 19. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v.7, n.7, jul. 2021, p. 66067.

rede regular de atendimento escolar presencial ou mesmo privação de liberdade<sup>39</sup>, não havendo uma circunstância sequer relacionada à imposição do Poder Público de restrição de locomoção da coletividade em virtude de catástrofe sanitária, como uma pandemia.

E a terceira é que o próprio Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão administrativo encarregado de tomar providências normativas a respeito das atividades pedagógicas não presenciais, não fundamentou seus pareceres do ano de 2020 nesse sentido com base nos dispositivos mencionados anteriormente – a saber, o art. 32, § 4º da LDB e o art. 9º do Decreto 9.057/2017 –, e sim no Decreto Legislativo nº 6/2020, elaborado pelo Congresso Nacional, para reconhecer o estado de calamidade pública, e no art. 1º da Lei nº 14.040/2020, que autoriza o referido órgão do MEC a normatizar a respeito do ensino remoto emergencial<sup>40</sup>.

Nesse sentido, é de se frisar que, apesar de a Lei nº 14.040/2020 e as Portarias do MEC e Pareceres do CNE não terem mencionado o termo ensino remoto emergencial, tiveram por objetivo regulamentar essas atividades pedagógicas não presenciais – expressão preferida pelos órgãos, e que se assemelha ao ensino remoto emergencial<sup>41</sup>. Ademais, o foco dessas providências normativas tomadas reside prioritariamente na reorganização do calendário letivo e no ajustamento do cumprimento da carga horária<sup>42</sup>.

Foi assim desde o primeiro ato normativo emitido pelo MEC nesse sentido: a Portaria 343, de 17 de março de 2020. Esta autorizou, a título de exceção, a substituição

---

<sup>39</sup> BRASIL. *Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017*. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

<sup>40</sup> Tenha-se como exemplo o Parecer nº 15/2020, que acabou sendo homologado na Resolução nº 2/2020. O seu fundamento normativo, pelo art. 1º, parágrafo único, em nenhum momento menciona qualquer dispositivo que faça alusão ao ensino à distância, pois quando o CNE elabora um ato infralegal fundamentado em dispositivo referente ao ensino à distância, faz menção a essa base normativa específica. Foi o que aconteceu com a Resolução CNE/CEB nº 1º/2016, que define “Diretrizes Operacionais Nacionais para regulamentar a oferta de cursos e programas de Ensino Médio, de Educação Profissional Técnica de Nível Médio e de Educação de Jovens e Adultos (EJA), nos níveis do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, na modalidade de Educação a Distância (EAD)”, para a qual mencionou o art. 80 da LDB, que aborda justamente sobre o EAD. Outrossim, no próprio site do MEC, na seção de Diretrizes Nacionais, observa-se uma distinção entre os atos normativos voltados a regular situações decorrentes da Covid-19, e aquelas referentes à Educação à Distância, havendo seções apartadas para cada um. Na primeira, há as Portarias do MEC e Pareceres do CNE elaborados em 2020, a respeito da substituição por atividades pedagógicas não presenciais; na segunda, há a própria Resolução CNE/CEB nº 1/2016, bem como o Decreto 9.057/2017, que regulamenta o EAD. Observa-se, portanto, que, fática e juridicamente, não devem ser confundidos o ensino à distância e o ensino remoto emergencial. Cf. <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=12767>. Acesso em: 15 abr. 2022. Cf., também, BRASIL, 2016, op. cit. e BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. *Parecer CNE/CP nº 15, de 6 de outubro de 2020*, p. 5.

<sup>41</sup> A expressão remoto/remota era comumente utilizada nas áreas de informática, computação e tecnologia, mas não na educação. Cf. WILL et al., 2021, p. 11-12. É possível que a associação do termo ao ensino praticado durante a pandemia refira-se ao aspecto síncrono, isto é, das aulas em tempo real, uma vez que a expressão à distância já “pertence”, por assim dizer, a uma modalidade de ensino definida. Isso sem falar que os aspectos pedagógicos do EAD não se restringem à questão da presença ou ausência física, como dito anteriormente, situação que, por sua vez, caracteriza o ensino remoto emergencial, em virtude da impossibilidade de manter contato físico nas atividades da educação.

<sup>42</sup> Para além da inframencionada Portaria nº 343 do MEC, também o Parecer nº 5/2020 do CNE focou na reorganização do calendário escolar. Cf. BRASIL, 2020c, pp. 4-7 e 20-23. E os arts. 2º e 4º a 8º do Parecer nº 15/2020. Cf. BRASIL, 2020e. Contudo, mais alarmante que o cumprimento do calendário escolar é a disparidade de acesso aos meios tecnológicos, que obstam, igualmente, a organização dos dias letivos. Cf. BUNDUKI; ALENCAR, op. cit., p. 235.

das disciplinas presenciais nas instituições de educação superior por aulas não presenciais, desde que, em caso de suspensão das atividades acadêmicas ou alteração do calendário de férias, posteriormente tais atividades fossem repostas a fim de cumprir dias letivos e horas-aula estabelecidos na LDB (art. 1º e art. 2º, §§ 1º e 2º)<sup>43</sup>.

No dia seguinte, considerando que a referida portaria só mencionou a suspensão a nível de educação superior, o Conselho Nacional de Educação emitiu uma Nota de Esclarecimento, na qual sugeriu, aos sistemas de ensino de todos os níveis, a suspensão das atividades presenciais e, impropriamente, a substituição dessas atividades pela modalidade de ensino à distância<sup>44</sup>.

Posteriormente, adveio a Medida Provisória 934, de 1 de abril de 2020, segundo a qual os estabelecimentos de ensino de educação básica ficariam isentos, a partir daquele ato normativo, de observar o mínimo de dias letivos de trabalho escolar, desde que fosse cumprida a carga horária anual estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases (art. 1º)<sup>45</sup>. Nesse ato normativo, e em sua Exposição de Motivos, não há uma menção sequer ao modo de substituição – mas, ao menos, não se fala em ensino à distância, como o fez, equivocadamente, a Nota de Esclarecimento do CNE<sup>46</sup>.

Posteriormente, a Medida Provisória 934/2020 foi convertida na Lei nº 14.040/2020, que “estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20

---

<sup>43</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria nº 343, de 17 de março de 2020*. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. A esse respeito, é prudente afirmar que, a par de sua importância, o tema da manutenção das horas-aula não constitui o principal aspecto das atividades educacionais em discussão com relação à excepcionalidade pandêmica. Isso porque, ainda que as horas-aula constituam a mensuração temporal determinada por lei e reputada como adequada, do ponto de vista pedagógico, para a realização dos processos de ensino e aprendizagem, fato é que a imprevisão de instrumentos de avaliação quanto à qualidade dessas atividades não presenciais e quanto às disparidades de acesso material aos meios virtuais são pontos que destoam nessa precária tentativa de normatização, insuficiente para regulamentar matéria tão relevante, para o presente e futuro da educação no país, como o é o ensino remoto.

<sup>44</sup> Cf. BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Nota de Esclarecimento*. 18 de março de 2020. Essa impropriedade terminológica não passou despercebida pelo Parecer nº 5/2020, segundo o qual o EAD conta com elementos inexistentes nas chamadas atividades pedagógicas não presenciais, como o credenciamento e autorização, pelo MEC, para que instituições possam ofertar a referida modalidade de ensino, inclusive a disponibilização de espaço físico para que possam ser realizados encontros presenciais, o que, de fato, não se coaduna com o ensino remoto emergencial, caracterizado, dentre outras realidades, pelo distanciamento geográfico entre o educador e o educando. Cf. BRASIL, 2020c, p. 8-9.

<sup>45</sup> BRASIL. Presidência da República. *Medida Provisória nº 934, de 1º de abril de 2020*.

<sup>46</sup> A Nota chegou, ainda, a indicar, aos sistemas de educação básica, a aplicação do Del. nº 1.044/1969, que também trata da realização de atividades educacionais para alunos impossibilitados de acompanhá-las presencialmente, embora tal ato normativo tenha sido elaborado num período em que não havia a possibilidade de realizar atividades educacionais de modo remoto ou à distância, em virtude da inexistência de meios tecnológicos e internet destinados a essa finalidade, e de fácil acesso aos educandos. Ademais, pela leitura de seus dispositivos, observa-se que a norma faz alusão a doenças de caráter individual, e não a uma contaminação viral coletiva que conduz a epidemias, endemias ou pandemias. Ou seja, o mesmo que se disse, anteriormente, a respeito do art. 9º do Decreto 9.057/2017, pode ser aplicado, guardadas as devidas ressalvas, ao referido decreto-lei, pois ambos mencionam situações individuais que impedem o estudante de se dirigir ao local de ensino, e este último ato normativo exemplifica com “afecções congênicas ou adquiridas, infecções, traumatismo ou outras condições mórbidas, determinando distúrbios agudos ou agudizados”, não havendo, portanto, relação com a atual emergência pandêmica, caracterizada pelo impedimento coletivo à realização de atividades presenciais. Cf. BRASIL. *Decreto-lei nº 1.044, de 21 de outubro de 1969*. Dispõe sobre tratamento excepcional para os alunos portadores das afecções que indica.

de março de 2020”, e na qual também não houve menção ao ensino à distância, e sim a possibilidade de realizar atividades não presenciais, expressão que também se assemelha ao ensino remoto emergencial<sup>47</sup>. Contudo, apesar de a lei ter o objetivo de estabelecer normas educacionais excepcionais, não há detalhes de como seria feita a substituição das atividades presenciais pelas não presenciais, tampouco o que se entende por estas, e que meios devem ser utilizados para efetivá-la, o que ficou a cargo do Conselho Nacional da Educação, nos termos do art. 1º, § 1º da dita lei<sup>48</sup>.

Dessa forma, é possível dizer que houve uma tentativa de lei geral, de abrangência nacional, a respeito do ensino remoto emergencial, entendido como a forma de manter operando as atividades escolares de modo não presencial. Contudo, não foi uma tentativa eficaz, pois a lei em questão não previu os meios de realizar as atividades pedagógicas não presenciais, nem a disponibilização originária de recursos para instituições, docentes e estudantes investirem no acesso aos dispositivos tecnológicos<sup>49</sup>, tampouco as formas de avaliação sobre a efetividade dessas atividades remotas, a fim de, posteriormente, com esses dados, mensurar o impacto da pandemia no ensino, com o intuito de elaborar políticas públicas tendentes a minorar os efeitos negativos.

Outrossim, incumbir o CNE, órgão vinculado ao Executivo, de normatizar o disposto na Lei nº 14.040 não parece ter sido a melhor solução, considerando a fundamentalidade do direito à educação e os riscos de sua inefetividade perante toda a gama de dificuldades e desigualdades inerentes ao ensino remoto emergencial. Isso porque, apesar de a excepcionalidade decorrente das circunstâncias sanitárias exigir uma maior celeridade na elaboração de atos normativos, o que não se coaduna com os ritos previstos para nortear o processo legiferante tradicional<sup>50</sup>, tais atos, justamente por possuírem aquelas características, não ostentam a segurança jurídica que só uma lei pode

---

<sup>47</sup> O Parecer nº 5/2020 entende como atividades não presenciais “aquelas a serem realizadas pela instituição de ensino com os estudantes quando não for possível a presença física destes no ambiente escolar.” É um conceito ainda restritivo, pois não menciona meios e instrumentos aptos a realizar as atividades pedagógicas remotas. Cf. BRASIL, 2020c, p. 6. Já o Parecer nº 15/2020 foi um pouco mais além: entendeu por atividades pedagógicas não presenciais “o conjunto de atividades realizadas com mediação tecnológica ou por outros meios, a fim de garantir atendimento escolar essencial durante o período de restrições de presença física de estudantes na unidade educacional”. BRASIL, 2020e, p. 9-10.

<sup>48</sup> BRASIL. *Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020*. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

<sup>49</sup> Diz-se originária, porque houve projeto de lei visando investir em internet nas escolas públicas, como o PL 3477/2020, que previa a destinação de R\$ 3,5 bilhões de reais para esta finalidade, propositura vetada integralmente sob alegações orçamentárias, embora o veto não tenha subsistido, de maneira que a referida destinação de recursos demandou abertura de crédito extraordinário no montante previsto pela Lei nº 14.172, decorrente da derrubada do veto. Fato é que uma lei efetiva sobre o ensino remoto emergencial deveria prever, originariamente, esse tipo de investimento, em virtude da urgência e da necessidade provocada pela excepcionalidade, não podendo ser sanado o problema por meio de proposições esparsas.

<sup>50</sup> CLÈVE, op. cit., p. 54.

ter, efetivamente, na regulação desse tipo de situação jurídica<sup>51</sup>, além do caráter unilateral e impositivo destes atos, que não passam pelo crivo democrático do Parlamento<sup>52</sup>.

Nesse sentido, ainda que se reconheça que os atos infralegais, especialmente os Pareceres elaborados pelo CNE no ano de 2020, tenham tido o mérito de estabelecer algumas diretrizes a respeito do ensino remoto emergencial<sup>53</sup> – mesmo não regulamentando-o de forma suficiente, papel que caberia à lei –, tais atos não são vinculantes. É que os Estados e Municípios possuem autonomia legislativa, inclusive em matéria de educação, nos termos dos arts. 24, IX e 30, II da Constituição, não devendo, portanto, “obediência”, por assim dizer, àquilo que o MEC e o CNE prescrevem por meio de atos infralegais, pois, ainda que todas as leis sejam atos normativos, nem todos atos normativos são lei<sup>54</sup>. Assim, a ausência de força vinculativa das Portarias e Pareceres é mais um argumento em favor da elaboração de norma de caráter geral regulamentadora das atividades pedagógicas não presenciais de forma precisa, uma vez que “a relação de derivação-fundamentação começa com a Constituição, ingressa no território da lei e, depois, imprime um escalonamento hierárquico, no seio da Administração Pública”<sup>55</sup>.

É fato que, do ponto de vista da política legislativa, é possível, considerando a complexidade da matéria a ser regulada, inclusive quanto aos seus aspectos técnicos, que haja uma maior plasticidade normativa para determinados assuntos cuja relevância é caracterizada pela acessoriedade – o que não é o caso da educação, nem do ensino remoto emergencial –, uma vez que a rigidez, a generalidade e a abstratividade, características tradicionais da lei geral, nem sempre são compatíveis com a rapidez e complexidade das mudanças sociais. Contudo, isso foge, num primeiro momento, ao plano da juridicidade, para ingressar no território da conveniência e oportunidade legislativa, que confere ampla discricionariedade ao Poder incumbido de normatizar dos fatos<sup>56</sup>.

Acredita-se, pois, que a melhor solução que pode(ria) ser adotada refere-se à criação e inserção, na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/1996), de uma norma geral, de caráter e abrangência nacional, regulamentando o ensino remoto emergencial desde a sua conceituação e formas de realização até às avaliações realizadas acerca de sua qualidade e potencial de impacto no direito à educação, bem como a definição de políticas

---

<sup>51</sup> É que “em um país de direito positivo e escrito, como é o Brasil, a principal fonte do direito é a lei. Seguindo este pressuposto, o direito educacional há de ser ministrado dedutivamente, partindo-se dos princípios e dos enunciados teóricos, para enquadrar o fato na norma.” BOAVENTURA, op. cit., p. 32.

<sup>52</sup> Com relação à posteridade, já que tais medidas foram tomadas de maneira unilateral, é importante que as futuras discussões sobre o assunto englobem os participantes do processo de ensino e aprendizagem, como os discentes e familiares, docentes, gestores, a fim de elaborar normas que contemplem as necessidades e pontos de vista de todos os envolvidos. Cf. BOZKURT; SHARMA, op. cit., p. iii-iv; ALVES, op. cit., p. 361; BUNDUKI; ALENCAR, op. cit., p. 237-240.

<sup>53</sup> Deve-se reconhecer que as medidas infralegais foram importantes quando foi reconhecida a calamidade pública decorrente da pandemia, pois acreditava-se, no início, que a duração das restrições sanitárias não duraria muito tempo, o que não ocorreu. Por essa razão, o fundamento jurídico do ensino remoto emergencial, apenas com base nesses atos infralegais, foi se tornando insuficiente, de maneira que, após determinado lapso temporal, caberia ao Legislativo agir, elaborando uma lei geral e específica, com vigência determinada ou não, a fim de regulamentar de maneira apropriada a referida forma excepcional de ensinar, cumprindo o seu *múnus* legiferante.

<sup>54</sup> CLÈVE, op. cit., p. 59.

<sup>55</sup> CLÈVE, op. cit., pp. 311 e 308.

<sup>56</sup> CLÈVE, op. cit., p. 312.

de acesso e recursos públicos para investir na capacitação docente e na disponibilização de meios tecnológicos para os estudantes hipossuficientes. Tais tarefas não podem ficar a cargo de um órgão administrativo, como o CNE, uma vez que os seus atos são infralegais, esparsos, múltiplos e dotados de pouca força vinculante, realidade que se agrava considerando a existência de diversos Conselhos Estaduais de Educação e instituições de ensino, cada um adotando as próprias prescrições com base nas características locais<sup>57</sup>.

E o fato de a atual pandemia já ter causado danos à educação brasileira como um todo, enquanto direito social<sup>58</sup>, impede que uma regulamentação atual alcance os retrocessos em matéria de ensino e aprendizagem decorrentes da Covid-19. Contudo, uma tomada de atitude atual ou futura sobre o ensino remoto emergencial pode aperfeiçoar a legislação brasileira para que esta possa enfrentar, juridicamente, eventuais emergências sociais que, novamente, imponham a inexigência ou mesmo a proibição de aulas presenciais, sejam novas pandemias, ou outras calamidades públicas de impacto tão significativo quanto, ou, ainda, as figuras neopedagógicas como o ensino híbrido<sup>59</sup>.

Por ser uma norma geral, poderia tal norma ser elaborada pela União – nos termos tanto dos arts. 22, XXIV e 24, IX da Constituição, quanto do art. 8º, § 1º da LDB –, pois o ensino remoto emergencial, por sua dimensão quanto ao direito à educação, exige uma norma cujo tratamento seja homogêneo, ao menos nos aspectos mais abrangentes, destinados a manter a qualidade pedagógica dessa forma de ensino, mas suas prescrições deveriam, considerando a sistemática constitucional de competências legislativas concorrentes em matéria de educação, abrir espaço para que cada ente federado as regulamentasse considerando as peculiaridades locais. Isso diferiria da situação

---

<sup>57</sup> Com relação à reorganização do calendário escolar, principal conteúdo da Lei nº 14.040/2020 e pareceres do CNE, tem-se, no Parecer nº 5, menção expressa a essa realidade no sentido de que “tendo como base as normas exaradas sobre o assunto em nível federal pelo MEC, em nível estadual e municipal pelos respectivos Conselhos de Educação, diversas consultas foram formuladas ao Conselho Nacional de Educação solicitando orientações em nível nacional a respeito da reorganização do calendário escolar”. Cf. BRASIL, 2020c, p. 2. É verdade que a inflação normativa infralegal em matéria de educação não é realidade recente, pois iniciou-se com a criação do MEC, em 1930, o que não significa dizer que, na atualidade, não seja igualmente pernicioso, mesmo porque o direito educacional tem papel “na transformação dessa dispersão [legislativa] em algo cientificamente ordenado”. Cf. BOAVENTURA, op. cit., pp. 41-42 e 50.

<sup>58</sup> Entre essas consequências negativas, os Pareceres nº 5 e 11 do CNE exemplificaram o comprometimento do calendário escolar, os retrocessos do processo de ensino e aprendizagem em virtude do longo período sem atividades educacionais regulares, o stress familiar, o aumento de violência doméstica e demais danos estruturais para estudantes e famílias de baixa renda, além do aumento nos índices de abandono e evasão escolar. Cf. BRASIL, 2020c, p. 3 e BRASIL, 2020d, p. 3. Outrossim, considerando o Plano Nacional de Educação vigente, algumas de suas diretrizes e metas foram significativamente afetadas pela alteração brusca das atividades pedagógicas, vide, dentre outras, a universalização do atendimento escolar (art. 2º, II), que demanda estratégias como “criar mecanismos para o acompanhamento individualizado dos(as) alunos(as) do ensino fundamental” (2.3). Ou mesmo o fomento às tecnologias educacionais (5.4), incentivar práticas pedagógicas inovadoras (7.12), promover a formação tecnológica docente (5.6) e equipar unidades de ensino com internet de banda larga (7.15). BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*.

<sup>59</sup> Tem sido comum apontar que, no futuro da educação, as formas híbridas, que contemplam atividades pedagógicas presenciais e remotas, serão uma constante. Cf. SCHLEMMER; MOREIRA, op. cit., p. 22. E isso não apenas entre autores, mas também nos órgãos administrativos educacionais. Vide o Parecer nº 11/2020, do CNE, segundo o qual o futuro apresenta a possibilidade de coexistirem atividades pedagógicas presenciais e remotas, o que caracteriza o chamado ensino híbrido, seja para corrigir os déficits decorrentes do período pandêmico, seja para ampliar e complementar o processo de ensino e aprendizagem – o que, novamente, exige reflexão e investimento em políticas de acesso a meios digitais. Cf. BRASIL, 2020d, p. 2.

observada na realidade pelo fato de, na atual pandemia, não ter sido elaborada uma norma de caráter geral, pois, como visto, a Lei nº 14.040/2020 foi insuficiente para regulamentar o ensino remoto emergencial e todas as realidades afins, o que se observa desde a delegação, a órgão administrativo, para implementar seus dispositivos.

Outrossim, já que é reconhecida a maior celeridade que possui o Poder Executivo com relação ao Poder Legislativo, em virtude dos ritos e procedimentos a serem observados na elaboração de normas, tal norma poderia ter sido elaborada pelo Presidente da República, assessorado pelo Ministério da Educação, sob o regime de urgência, previsto nos arts. 61 e 64 da Constituição, cujos prazos de apreciação pelo Congresso Nacional são reduzidos, e cuja previsão regimental da Câmara dos Deputados abrangeria perfeitamente a propositura com relação à regulamentação do ensino remoto, vide o art. 153, II do RICD, segundo o qual “a urgência poderá ser requerida quando [...] tratar-se de providência para atender a calamidade pública”<sup>60</sup>.

E, para arrematar que não se trata de um legalismo, um apego sacralizante à lei<sup>61</sup>, tal norma poderia deixar uma margem de espaço para que o MEC e o CNE regulamentassem as disposições, técnicas ou não, de maneira mais aprofundada e minuciosa, características com as quais nem sempre a generalidade e a abstratividade da lei, como dito, podem coadunar. Logo, não se trata da defesa da existência de uma lei por si só, mas, sim, de uma lei que absorva a demanda fático-social por uma garantia de maior efetividade na concretização do direito à educação em tempos pandêmicos, para todos, com igualdade de condições para o acesso e permanência nas atividades escolares e com padrão de qualidade<sup>62</sup>, princípios cuja magnitude, impacto na vida e formação de milhões de estudantes e pela emergencialidade da forma de ensinar durante a pandemia deveriam ter sido melhor sopesados pelo legislador e considerados como justificativas à elaboração de uma norma geral para regulamentar o ensino remoto emergencial.

Isso porque, com relação ao ensino à distância (EAD), dispôs o legislador nacional, no art. 80, § 4º da LDB, que a referida modalidade de ensino “gozará de tratamento

---

<sup>60</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Nesse sentido, há pesquisas empíricas evidenciando que o Poder Executivo tem um papel ativo na formulação de normas jurídicas que alteram aspectos da educação e do ensino, vide, por exemplo, a Reforma do Ensino Médio, de 2017. Mas essa atividade decorre, sobretudo, da edição de medidas provisórias, e, em menor quantidade, por meio de projetos de lei. Cf. MACIEL, Caroline Stéphanie Francis dos Santos. O desenho institucional pós Constituição de 1988: impactos no processo legislativo da educação básica. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 6, n. 15, p. 65-92, set./dez., 2019.

<sup>61</sup> A expressão é de CLÈVE, op. cit., passim. Com isso, quer-se ressaltar que o trabalho não se vincula a uma perspectiva que vê a lei formal como único instrumento hábil e possível para regulamentar situações de interesse público, pois “a legislação do ensino, mesmo quando bem ministrada, não alcança o nível desejado de eficácia jurídica [...]. Atinge-se quando muito o objetivo da descrição da estrutura legal da educação, seus órgãos componentes, a sucessão de leis e as colocações das diretrizes e bases. Mas [...] somente o direito educacional, com todo o seu aparato de meios e processos, poderá exercitar o direito à educação.” BOAVENTURA, op. cit., p. 55. Portanto, reconhece-se que, apesar disso, a lei goza de uma maior vinculação jurídica, tanto pelo procedimento democrático de elaboração, quanto por ser a função típica do Poder Legislativo, que dela não pode abdicar, mesmo em tempos de “administrativização do direito”, em que tal Poder divide sua tarefa legislativa com o Executivo. Cf. CLÈVE, op. cit., p. 333.

<sup>62</sup> Há quem considere uma “fraqueza” do legislador o fato de não regulamentar os critérios para aferir a qualidade de ensino mencionada pela Constituição, o que aumenta a precariedade na garantia do direito à educação e conseqüentemente os obstáculos ao seu mais adequado exercício. Cf. SPONHOLZ, 2012. É possível dizer o mesmo acerca do que (não) ocorreu com relação ao ensino remoto emergencial.

diferenciado”, o que se deve às suas particularidades no processo de ensino e aprendizagem. Mas o mesmo não ocorreu com o ensino remoto emergencial, também relevante e impactante no direito à educação de milhões de pessoas em idade escolar<sup>63</sup>. E não se apresentou, nem se observou qualquer justificativa plausível para não lhe garantir regime normativo diferenciado, prescrevendo normas gerais de observância nacional, tal qual ocorreu com o EAD, considerando-se, inclusive, que se passaram dois anos após o reconhecimento da calamidade pública decorrente da pandemia e, até a conclusão deste trabalho, nada mudou com relação à normatização do ensino remoto.

De todas essas considerações, resulta a constatação de que o cumprimento, por parte do Estado, do mandamento constitucional de prover o direito à educação, exige uma série de atos jurídicos que se iniciam na atividade legiferante<sup>64</sup>, a qual, no caso concreto, do ensino remoto emergencial, inexistiu, ao menos quanto a uma regulamentação satisfatória e suficiente, o que prejudicou a concretização do direito à educação pela insegurança jurídica decorrente da inflação normativa infralegal, bem como pela ausência de um fundamento central que prescrevesse não apenas o que é o ensino remoto emergencial, mas também de que maneira ele pode ser realizado, quais seus métodos, instrumentos e formas de avaliação, e as políticas de capacitação docente e acesso discente, nos casos de hipossuficiência.

Uma eventual e futura normatização nesse sentido será um passo importante, tanto para aproximar o direito e a pedagogia, quanto para aprimorar e garantir um efetivo acesso às novas formas de ensino por parte dos estudantes que delas precisam para ingressar no mercado de trabalho e consolidar sua cidadania e sua autonomia na sociedade, como almeja a Constituição.

### Considerações finais

Este artigo teve o objetivo de analisar a legislação educacional brasileira referente ao ensino remoto emergencial e a concretização do direito à educação durante o período pandêmico. Partiu-se do pressuposto de que não houve um fundamento normativo central, de caráter geral e abrangência nacional, traçando aspectos básicos sobre a referida forma de ensino, o que, na prática, conduziu a uma insegurança jurídica em

---

<sup>63</sup> Ainda que se referindo a uma outra situação, Pereira Júnior destaca que “cabe ao Estado propiciar modalidades de ensino que atendam ao pluralismo da sociedade e atendam às necessidades dos educandos”. Cf. PEREIRA JÚNIOR, op. cit., p. 2234. Outrossim, “presentes as partes constitutivas do processo educacional, o que interessa do ponto de vista educacional é essa vantagem, é esse avanço no potencial de educabilidade do indivíduo, na condição de aluno, é esse acréscimo aprendido e modificador do comportamento humano, com a cobertura do Estado.” BOAVENTURA, op. cit., p. 40.

<sup>64</sup> O próprio Parecer nº 11/2020 do CNE destaca que a oferta educacional na situação pandêmica deve ir além da questão de decretos e normas que permitem flexibilizar o distanciamento social ou as atividades presenciais, pois a educação de qualidade é um dos pilares da sociedade, estando associado à dignidade humana. Dessa maneira, as recomendações do CNE, segundo o Parecer, objetivam a preservação da vida e da saúde como princípios basilares, bem como a diminuição das desigualdades sociais e o desenvolvimento da sociedade brasileira assentada sobre o princípio e valor da cidadania. Desta maneira, observa-se que o próprio ato infralegal reconhece a importância de se promover um processo de ensino e aprendizagem que seja proveitoso para os estudantes, que os permita alcançar sua autonomia na sociedade, o que impescinde de uma normatização adequada, enfocada nesses aspectos. Cf. BRASIL, 2020d, p. 1.

virtude da descentralização normativa entre cada ente federado e seus órgãos administrativos educacionais, o que, em última análise, prejudica a concretização do direito à educação, em virtude da dificuldade de acesso às formas virtuais próprias do ensino remoto emergencial.

Neste sentido, observa-se que a hipótese do trabalho está confirmada, uma vez que a tentativa de regulamentação do ensino remoto emergencial por meio da Lei nº 14.040/2020 e dos atos infralegais do CNE foi insatisfatória quanto à concretização do direito à educação. Em primeiro lugar, por deixar de mencionar aspectos importantes sobre essa forma excepcional de ensino, como o modo de realização e formas de avaliação de sua efetividade, bem como a destinação de recursos públicos para capacitação docente e acesso discente. E, em segundo lugar, por transferir a um órgão administrativo a incumbência normativa de implementar o disposto na lei, uma vez que os atos infralegais não possuem força vinculante, não obrigando, por exemplo, os demais entes federados, que possuem autonomia legislativa.

Noutra perspectiva, a discussão empreendida pelo estudo permitiu constatar que não se pode alegar, como fundamento normativo para o ensino remoto emergencial, a legislação existente em matéria de Ensino à Distância, em virtude de esta modalidade distinguir daquela forma transitória e excepcional de manter em operação as atividades de ensino. Esta discussão supera o interesse apenas acadêmico, uma vez que a confusão jurídica e normativa a respeito também interferiu negativamente no enfrentamento da matéria, pelo fato de se praticar o ensino remoto – transitório e emergencial – acreditando se tratar de ensino à distância – metodológica e pedagogicamente estruturado e já normatizado, inclusive por lei, vide o art. 80 da LDB e o Decreto nº 9.057/2017.

Assim, a exegese da legislação educacional brasileira referente ao ensino remoto emergencial revelou a insuficiência de disciplina normativa a esse respeito, inércia que se agrava, considerando que a educação adota, cada vez mais, tecnologias da informação e comunicação, o que pode, num futuro próximo, favorecer à criação de um modelo híbrido de ensino, que una aspectos dos modelos presencial e remoto, situação que demandará uma regulamentação normativa suficiente – o que também será demandado em caso de eventuais emergências sociais que, novamente, imponham a inexigência ou proibição de aulas presenciais.

Nessa perspectiva, constatou-se, também, que a LDB poderia e pode ser aperfeiçoada, a partir da inserção, na dita lei, de norma geral sobre o ensino remoto emergencial, tratando do seu conceito, formas de realização, e a previsão de destinação de recursos públicos as finalidades mencionadas, inerentes às atividades pedagógicas não presenciais. Poderia, no futuro do pretérito, no sentido de que, se houvesse, à época, lei nesse sentido, a realidade da educação, hoje, poderia ser outra, em virtude de uma normatização central e estruturada. E pode, no tempo presente ou num futuro próximo, porque uma tomada de atitude sobre o ensino remoto emergencial tem o condão de preparar a legislação brasileira para enfrentar, juridicamente, situações excepcionais ou evoluções tecnológicas próprias da educação e do ensino.

De toda forma, desta vez, a normatização não seria realizada de forma unilateral – nem por meio de atos normativos infralegais –, e, sim, democrática, contando, para sua

elaboração, com a participação dos setores envolvidos na educação. Evidentemente, tais realidades favoreceriam a uma concretização mais adequada do direito à educação em tempos excepcionais em relação ao que se observou no caso da pandemia mais recente. Essa é a diferença entre quanto fala a lei, e quando falta a lei.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Art. 22, XXIV. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- ALONZO MAYÉN, Diana María. Educación virtual, el disfraz de la enseñanza remota de emergencia. *Revista Guatemalteca de Educación Superior*, v. 4, n. 2, 2021, p. 11-22. Disponível em: <https://doi.org/10.46954/revistages.v4i2.58>. Acesso em: 18 mar. 2022.
- ALVES, Lynn. Educação remota: entre a ilusão e a realidade. *Revista Interfaces Científicas – Educação*, v. 8, n. 3, p. 348-365, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.17564/2316-3828.2020v8n3p348-365>. Acesso em: 19 mar. 2022.
- BOAVENTURA, Edivaldo Machado. Um ensaio de sistematização do direito educacional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 33, n. 131, p. 31-57, jul./set. 1996. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176476>. Acesso em: 19 mar. 2022.
- BOZKURT, Aras; SHARMA, Ramesh Chander. Emergency remote teaching in a time of global crisis due to CoronaVirus pandemic. *Asian Journal of Distance Education*, v. 15, n. 1, p. i-vi, 2020. Disponível em: <https://www.asianjde.com/ojs/index.php/AsianJDE/article/download/447/297>. Acesso em: 18 mar. 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. Acesso em: 21 de abril de 2022.
- BRASIL. *Decreto-lei nº 1.044, de 21 de outubro de 1969*. Dispõe sobre tratamento excepcional para os alunos portadores das afecções que indica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del1044.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1044.htm). Acesso em: 15 abr. 2022.
- BRASIL. *Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017*. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm). Acesso em: 22 nov. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394compilado.htm). Acesso em: 22 nov. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. *Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020*. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. 2020a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Lei/L14040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14040.htm). Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Nota de Esclarecimento*. 18 de março de 2020. 2020b. Disponível em: <https://www.consed.org.br/storage/download/5e78b3190caee.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Resolução CNE/CEB 1/2016*. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=33151-resolucao-ceb-n1-fevereiro-2016-pdf&category\\_slug=fevereiro-2016-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=33151-resolucao-ceb-n1-fevereiro-2016-pdf&category_slug=fevereiro-2016-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. *Parecer CNE/CP nº 5, de 28 de abril de 2020*. 2020c. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category\\_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. *Parecer CNE/CP nº 11, de 7 de julho de 2020*. 2020d. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=148391-pcp011-20&category\\_slug=julho-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=148391-pcp011-20&category_slug=julho-2020-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. *Parecer CNE/CP nº 15, de 6 de outubro de 2020*. 2020e. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=160391-pcp015-20&category\\_slug=outubro-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=160391-pcp015-20&category_slug=outubro-2020-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria nº 343, de 17 de março de 2020*. 2020f. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-343-de-17-de-marco-de-2020-248564376>. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Medida Provisória nº 934, de 1º de abril de 2020*. 2020h. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-934-de-1-de-abril-de-2020-250710591>. Acesso em: 15 abr. 2022.

BUNDUKI, Ana Júlia Sales Aragão; ALENCAR, Daniella Stefano de. Ensino remoto emergencial e os entraves ao ensino básico. *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 2, v. 2, p. 225-248, jul./dez. 2020. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/2021\\_Periodicos/Rev-Def-Pub-SP\\_v.2\\_n.2.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/2021_Periodicos/Rev-Def-Pub-SP_v.2_n.2.pdf). Acesso em: 22 mar. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4. ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CARDOSO, Cristiane Alves; FERREIRA, Valdivina Alves; BARBOSA, Fabiana Carla Gomes. (Des)igualdade de acesso à educação em tempos de pandemia: uma análise do acesso às tecnologias e das alternativas de ensino remoto. *Revista Com Censo: Estudos Educacionais do*

Distrito Federal, v. 7, n. 3, p. 38-46, ago. 2020. Disponível em:  
<http://www.periodicos.se.df.gov.br/index.php/comcenso/article/view/929>. Acesso em: 22 mar. 2022.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo*. 3. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

COQUEIRO, Naiara Porto da Silva; SOUSA, Erivan Coqueiro. A educação a distância (EAD) e o ensino remoto emergencial (ERE) em tempos de Pandemia da Covid 19. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v.7, n.7, p. 66061-66075, jul. 2021. Disponível em:  
<https://doi.org/10.34117/bjdv7n7-060>. Acesso em: 24 mar. 2022.

CUNHA, Leonardo Ferreira Farias da; SILVA, Alcineia de Souza; SILVA, Aurênio Pereira da. O ensino remoto no Brasil em tempos de pandemia: diálogos acerca da qualidade e do direito e acesso à educação. *Revista Com Censo: Estudos Educacionais do Distrito Federal*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 27-37, ago. 2020. Disponível em:  
<http://www.periodicos.se.df.gov.br/index.php/comcenso/article/view/924>. Acesso em: 19 mar. 2022.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

HODGES, Charles et al. La diferencia entre la enseñanza remota de emergencia y el aprendizaje en línea. In: CABRALES, Antonio et al. (coord.). *Enseñanza Remota de Emergencia: Textos para la discusión*. The Learning Factor, 2020, p. 12-22. Disponível em:  
<http://www.educacionperu.org/wp-content/uploads/2020/04/Ensen%CC%83anza-Remota-de-Emergencia-Textos-para-la-discusio%CC%81n.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2022.

LÓPEZ-MOROCHO, Luis Rodolfo. Educación remota de emergencia, virtualidad y desigualdades: pedagogía en tiempos de pandemia. *593 Digital Publisher CEIT*, v. 5, n. 5-2, p. 98-107, set. 2020. Disponível em: [doi.org/10.33386/593dp.2020.5-2.347](https://doi.org/10.33386/593dp.2020.5-2.347). Acesso em: 23 mar. 2022.

JOYE, Cassandra Ribeiro; MOREIRA, Marília Maia; ROCHA, Sinara Socorro Duarte. Educação a Distância ou Atividade Educacional Remota Emergencial: em busca do elo perdido da educação escolar em tempos de COVID-19. *Research, Society and Development*, v. 9, n. 7, e521974299, 2020, p. 1-29. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/4299/3757>. Acesso em: 22 nov. 2020.

MACIEL, Caroline Stéphanie Francis dos Santos. O desenho institucional pós Constituição de 1988: impactos no processo legislativo da educação básica. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 6, n. 15, p. 65-92, set./dez., 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/rcj.v6i15.591>. Acesso em: 21 mar. 2022.

MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. Trad. Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. Rev. técnica de Edgard de Assis Carvalho. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000.

MOTTA, Fabrício; BUÍSSA, Leonardo; BARBOSA, Maísa. O financiamento da educação no Brasil como instrumento de aprofundamento da desigualdade social. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, p. 97-114, jul./set. 2018.

PEREIRA JÚNIOR, Antonio Jorge. Artigos 205 e 206. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PIAGET, Jean. *Para onde vai a educação?*. Trad. Ivette Braga. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1973.

SAMPAIO, Inayá Maria. A educação a distância e o ensino emergencial em tempos de pandemia: a alternativa do ensino remoto e outras variantes. *Revista Educação e Políticas em Debate*, v. 10, n. 3, p. 1037-1053, set./dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.14393/REPOD-v10n3a2021-61690>. Acesso em: 16 mar. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A Cruel Pedagogia do Vírus*. Coimbra: Edições Almedina, S. A., 2020.

SANTOS, Guilherme Mendes Tomaz dos. Tecnologías digitales frente al escenario del Covid-19: (in)efectividad del derecho educativo brasileño?. *Brazilian Journal of Policy and Development*, v. 2, n. 3, p. 35-54, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.52367/BRJPD.2675-102X.2020.2.3.35-54>. Acesso em: 26 mar. 2022.

SAVIANI, Dermeval; GALVÃO, Ana Carolina. Educação na pandemia: a falácia do “ensino” remoto. *Universidade & Sociedade*, ANDES-SN, Brasília, n. 67, p. 36-49, jan. 2021. Disponível em: [https://www.andes.org.br/img/midias/0e74d85d3ea4a065b283db72641d4ada\\_1609774477.pdf](https://www.andes.org.br/img/midias/0e74d85d3ea4a065b283db72641d4ada_1609774477.pdf). Acesso em: 24 mar. 2022.

SCHLEMMER, Eliane; MOREIRA, José António. Por um novo conceito e paradigma de educação digital *onlife*. *Revista UFG*, Goiânia, v. 20, n. 26, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/revufg.v20.63438>. Acesso em: 22 mar. 2022.

SOUZA, Maria Rosângela de; BRAGANÇA, Sabrina; ZIENTARSKI, Clarice. A educação brasileira diante dos impactos da Covid-19 e a legislação implantada: interesses controversos à realidade brasileira?. *Revista Práxis*, Novo Hamburgo, a. 18, n. 3, p. 139-156, set./dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.25112/rpr.v3.2580>. Acesso em: 26 mar. 2022.

SPONHOLZ, Sandres et al. Direito à educação ou direito à qualidade do ensino?: uma abordagem à luz do princípio fundamental constitucional da cidadania. *Revista de Direito Educacional*, v. 6, p.115-132, jul./dez. 2012.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

UNICEF. *Cenário da Exclusão Escolar no Brasil*: um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação. Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2022.

VALENTE, Geilsa Soraia Cavalcanti et al. O ensino remoto frente às exigências do contexto de pandemia: Reflexões sobre a prática docente. *Research, Society and Development*, v. 9, n. 9, e843998153, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v9i9.8153>. Acesso em: 22 mar. 2022.

WILL, Daniela Erani Monteiro et al. Profusão terminológica na denominação das práticas pedagógicas da Educação Básica durante a pandemia de COVID-19. *EmRede*, v. 8, n. 1, p. 1-19, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.53628/emrede.v8.1.726>. Acesso em: 23 mar. 2022.

Data de Recebimento: 09/06/2022

Data de Aprovação: 22/08/2022

# ICMS-EDUCAÇÃO CRIADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 108/2020: RESISTÊNCIA DA MAIORIA DOS ESTADOS PARA SUA EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO

## EDUCATION-ICMS CREATED BY CONSTITUTIONAL AMENDMENT 108/2020: RESISTANCE FROM THE MAJORITY OF STATES TO ITS EFFECTIVE IMPLEMENTATION

*Elisângela Inês Oliveira Silva de Rezende\**  
*Marciano Seabra de Godoi\*\**  
*Nicolle Zanato Moreira Monteleoni Di Francia\*\*\**  
*Jéssica Maria Ferraz dos Santos\*\*\*\**

### RESUMO

O artigo tem como tema a sistemática de rateio do ICMS por critérios educacionais criada pela Emenda Constitucional 108/2020, que regulou o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação), obrigando os Estados a ratear no mínimo 10% dos recursos do ICMS conforme critérios de governança educacional, melhoria de aprendizagem e aumento da equidade. O artigo utiliza o método dedutivo e uma metodologia de revisão bibliográfica de natureza jurídica acrescida de coleta de dados do processo legislativo estadual, tendo como objetivos investigar se os Estados da Federação tomaram as providências legislativas necessárias para cumprir a Emenda Constitucional 108/2020 e examinar os motivos e as consequências jurídicas da não adoção, pelos Estados, no prazo previsto pela EC 108/2020, das providências legais necessárias para a implantação do ICMS-educação, levando em conta inclusive a normatização do Fundeb presente na Lei 14.113/2020.

Palavras-chave: Educação; Imposto sobre operações relativa à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação; Melhoria da aprendizagem; Redução das desigualdades.

\*Graduada em Direito pelas Faculdades Integradas Vianna Júnior (MG); Especialista em Direito Tributário pela Faculdade Milton Campos (MG) e em Direito de Empresa pela PUC Minas; Mestra em Direito Público pelo Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas; advogada; lattes <http://lattes.cnpq.br/3999315055929234>; ORCID 0000-0003-1157-6673, e-mail [elis.zana27@gmail.com](mailto:elis.zana27@gmail.com).

\*\* Graduado em Direito pela UFMG; Graduado em Economia pela PUC Minas; Mestre em Direito Tributário pela UFMG; Doutor em Direito Financeiro e Tributário pela Universidade Complutense de Madri; Pós-doutorado Bolsa Capes Universidade Autônoma Madri. Professor da PUC Minas; Advogado; lattes <http://lattes.cnpq.br/1073291759018177>; ORCID 0000-0002-9587-3917; e-mail [m.godoi@rolim.com](mailto:m.godoi@rolim.com).

\*\*\* Graduada em Direito pela PUC Minas; Especialista em Direito Público pelo Instituto Elpídio Donizetti (MG); Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas; lattes <http://lattes.cnpq.br/8618384585515821>; ORCID 0000-0002-6837-6712; e-mail [nicolle\\_francia@hotmail.com](mailto:nicolle_francia@hotmail.com).

\*\*\*\* Graduada em Direito pela PUC Minas; Pesquisadora Iniciação Científica PROBIC PUC Minas; lattes <http://lattes.cnpq.br/6756686595032295>; ORCID 0000-0002-2201-5006; e-mail [jessicamariaferraz@hotmail.com](mailto:jessicamariaferraz@hotmail.com).

## ABSTRACT

The article has as its theme the systematic apportionment of ICMS by educational criteria created by Constitutional Amendment 108/2020, which regulated Fundeb (Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Appreciation of Education Professionals), forcing States to apportion at least 10% of ICMS resources according to criteria of educational governance, improvement of learning and increase of equity. The article uses the deductive method and a methodology of bibliographic review of a legal nature plus data collection from the state legislative process, with the objective of investigating whether the States of the Federation have taken the necessary legislative measures to comply with Constitutional Amendment 108/2020 and examine the reasons and legal consequences for the non-adoption, by the States, within the period provided for by EC 108/2020, of the legal measures necessary for the implementation of ICMS-education, taking into account even the regulation of Fundeb present in Law 14.113/2020.

Key-words: Education; Tax on operations related to the movement of goods and on provision of interstate and intercity transport and communication services; Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Appreciation of Education Professionals; Learning improvement; Inequality reduction.

## INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 promove a distribuição de competências e obrigações dos entes territoriais objetivando a concretização efetiva da garantia do direito fundamental à educação, explicitando e fortalecendo o caráter federal do Estado brasileiro.

Foi notável a constitucionalização do tema educacional promovida em 1988, apostando-se num sistema orçamentário de vinculações de impostos como marco fundamental do financiamento da educação básica.

A longa e lenta marcha em direção a uma educação de qualidade acessível a todas as pessoas teve nas últimas décadas avanços e retrocessos. Um dos mais notáveis avanços foi a promulgação, em 2020, da Emenda Constitucional 108, que aperfeiçoou e tornou permanente o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação), mecanismo de financiamento equitativo da educação básica cuja origem remonta ao ano de 1996 e que teve até o ano de 2020 um caráter temporário, passando por renovações periódicas.

Apesar de conhecida como a Emenda Constitucional do Fundeb permanente, a Emenda Constitucional 108 contempla várias outras normas extremamente importantes para o financiamento da educação, como, por exemplo, a proibição expressa de que os recursos que o art. 212 da Constituição vincula à educação sejam usados no pagamento de aposentadorias e pensões (art. 212, § 7.º da Constituição incluído pela EC 108/2020).

O tema do presente artigo é uma marcante novidade trazida pela EC 108/2020 quanto ao tema da redistribuição de receitas tributárias entre os entes federativos, uma novidade que neste artigo chamaremos de ICMS-Educação, destinada a premiar e valorizar os Municípios que conseguem obter em suas redes de ensino melhorias nos

processos de aprendizagem com aumento da equidade e redução de desigualdades. Até a entrada em vigor da EC 108/2020, no mínimo 75% do montante que os Estados devem obrigatoriamente repassar aos seus Municípios a partir de sua arrecadação de ICMS deveria ser rateado conforme o critério do valor adicionado nas operações e serviços tributados pelo ICMS ocorridos nos territórios de cada Município (art. 158, parágrafo único, I da Constituição, com redação anterior à determinada pela EC 108/2020), critério que privilegia os Municípios mais ricos, com mais atividade e desenvolvimento econômico. A novidade da EC 108/2020 consiste em permitir que leis estaduais reduzam esse percentual a ser distribuído com base no valor adicionado para até 65%, e, ao mesmo tempo, determinar aos Estados que no mínimo 10% do total do montante do ICMS a ser distribuído a seus Municípios seja rateado “com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento de equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos” (art. 158, parágrafo único, II da Constituição, na redação dada pela EC 108/2020). Vale dizer: a mudança promovida pela EC 108 foi feita no sentido de, por meio do que chamaremos de ICMS-Educação, premiar os Municípios que consigam melhorias nos resultados de aprendizagem com aumento da equidade, o que é bem diferente de premiar os Municípios cujas redes de ensino apresentam maior Ideb (índice de desenvolvimento da educação básica) sem considerar outros critérios de equidade e o nível socioeconômico dos educandos.

O objetivo geral deste estudo é compreender o potencial impacto do ICMS-Educação para os Municípios brasileiros e os objetivos específicos são a) investigar se ele realmente se tornará realidade, visto que a EC 108 determinou em seu art.3.º que os Estados terão de aprovar até 26 de agosto de 2022 (2 anos após a promulgação da Emenda) leis próprias que implementem o ICMS-Educação e b) investigar quais as consequências jurídicas da não implementação do ICMS-Educação. Sendo assim, os problemas investigados na pesquisa são: o ICMS-educação tem capacidade para alterar a dinâmica do financiamento da educação básica para os Municípios brasileiros? Quais as consequências da inércia de um Estado da Federação para implementar o ICMS-educação? Para realizar tal investigação, além da metodologia da revisão bibliográfica da literatura especializada, foram realizadas pesquisas e consultas nos sítios eletrônicos das Assembleias Legislativas, de órgãos governamentais do Poder Executivo estadual e de instituições não-governamentais ligadas ao controle social da política pública educacional<sup>1</sup>. Nos casos em que se constatou a aprovação de leis estaduais do ICMS-Educação, o artigo investigou se o conteúdo da legislação aprovada atende ou não aos requisitos previstos no art. 158, parágrafo único, II da Constituição.

Tendo em vista a constatação de que a maioria dos Estados ainda não aprovou as leis do chamado ICMS-Educação, o estudo também investigou os motivos e as consequências concretas dessa inércia legislativa, inclusive quanto aos efeitos relacionados ao recebimento, pelos Estados e Municípios, da nova complementação federal no âmbito do Fundeb prevista no art. 212-A, V, “c” da Constituição, direcionada a

---

<sup>1</sup> Destacamos, dentre essas organizações não-governamentais consultadas pela pesquisa, a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – FINEDUCA, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a organização Todos pela Educação, o Instituto Alfa e Beto e Associação Bem Comum.

redes públicas que, “cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades”.

Ademais de analisar os aspectos normativos ligados ao tema do ICMS-Educação e sua (falta de) implementação no âmbito das legislações estaduais conforme o marco teórico do direito fundamental a uma educação de qualidade e inclusiva, a presente pesquisa também consultou estudos institucionais e fontes estatísticas oficiais para ilustrar e exemplificar, com o máximo de concretude possível, os efeitos e impactos econômico-financeiros relacionados à adoção ou não, no âmbito de cada Estado, do chamado ICMS-Educação.

Com o presente estudo, que tem caráter sociojurídico e natureza exploratória, pretende-se dar uma contribuição concreta e inovadora na compreensão de um tema que, dada a sua novidade, ainda não foi suficientemente abordado pela academia jurídica.

### **A Emenda Constitucional 108/2020 e a nova configuração do Fundeb**

A orientação de vincular a arrecadação de determinado tributo ou um percentual da arrecadação tributária dos entes públicos a gastos com educação é uma tradição que remonta aos primórdios da colonização portuguesa do Brasil<sup>2</sup>.

Fiel a essa longa tradição, a Constituição de 1988 determinou em seu art. 212 que os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino devem corresponder a no mínimo 18% da arrecadação dos impostos federais, e a no mínimo 25% da arrecadação dos impostos estaduais e municipais, incluindo-se a arrecadação das receitas com transferências.

Em 1996, com a Emenda Constitucional 14, incluiu-se no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 60) um mecanismo de subvinculação de receitas a determinado tipo de gastos educacionais, com a constituição de 27 fundos estaduais, o Fundef - “Fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério”, cujos recursos eram rateados entre cada Estado e seus próprios Municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental.

O Fundef induziu um processo de municipalização do ensino fundamental e viabilizou certa redistribuição de recursos entre os Municípios de um mesmo Estado, propiciando mais recursos aos Municípios mais pobres de cada Estado. Contudo, essa redistribuição foi limitada (pois a cesta de receitas orçamentárias vinculadas ao Fundef não incluía os impostos municipais) e prejudicada pelo fato de a União Federal não ter cumprido as normas constitucionais e legais que determinavam que sua complementação

---

<sup>2</sup> Cf. CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação, *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, N.100, 831-855, out. 2007; REZENDE, Elisângela Inês Oliveira Silva de & GODOI, Marciano Seabra de. Financiamento da educação básica, o novo Fundeb e as expectativas geradas pela Emenda Constitucional 108/2020, In: SCAFF, Fernando Facury et. al. (Orgs.). *Interseções entre o Direito Financeiro e o Direito Tributário*, Belo Horizonte: D'Plácido, 2021, 593-598.

fosse realizada sempre que o valor de algum fundo estadual dividido pelo número total de alunos desse Estado não alcançasse o mínimo definido nacionalmente<sup>3</sup>.

O Fundeb, criado em 2006 pela Emenda Constitucional 53 com prazo de validade até 2020, foi uma nova versão, mais potente, do Fundef. No Fundeb, a subvinculação dos recursos passou a ser destinada à manutenção e desenvolvimento da educação básica (e não somente da educação fundamental) e alcançou 20% do montante das transferências recebidas pelos Municípios e 20% do montante de todos os impostos e transferências recebidos pelos Estados. Com o Fundeb, a complementação federal (fixada em 10% do valor total dos fundos a partir de 2009) destinada aos fundos com menor valor por aluno-ano<sup>4</sup> passou a ser muito mais significativa<sup>5</sup>, provocando um sensível efeito redistributivo quanto aos montantes mínimos aplicados na educação básica nas redes públicas estaduais e municipais<sup>6</sup>.

Em 2015, por exemplo, graças ao Fundeb, o valor mínimo de gasto aluno-ano na educação básica foi de R\$ 2.576,36. Caso não houvesse o Fundeb e os Estados/Municípios fossem obrigados a financiar seus gastos educacionais individualmente, contando somente com a vinculação orçamentária prevista no art. 212 da Constituição (25% da receita de impostos e contribuições), quase 30% dos entes federados não teriam sequer R\$ 2.000 de valor aluno-ano para o financiamento da educação básica<sup>7</sup>, sendo que nos Estados mais pobres a complementação da União representa um substancial incremento do valor aluno-ano<sup>8</sup>.

A EC 108/2020 eliminou o caráter temporário do Fundeb, retirando sua normatização do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a colocando no corpo permanente do texto constitucional. O novo Fundeb erigido pela EC 108, aprovado apesar das resistências do executivo federal e fruto de uma notável mobilização de movimentos sociais e setores da sociedade civil comprometidos com a melhoria da educação no país<sup>9</sup>,

---

<sup>3</sup> Cf. BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Acórdão da Ação Cível Originária n.º 660*. Pleno. Relator Ministro Marco Aurélio, Redator do Acórdão Ministro Edson Fachin, Brasília, julgamento em 6 set. 2017, DJ 9 mar. 2018.

<sup>4</sup> Os fundos com menor valor aluno-ano que vêm recebendo complementação federal nos últimos anos são os dos Estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

<sup>5</sup> Até o Fundeb, os gastos da União com manutenção e desenvolvimento da educação básica correspondiam a 0,5% do PIB; após o Fundeb (2009), esses gastos foram subindo paulatinamente até atingir o patamar aproximado de 1% do PIB em 2016 - PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social, *Educação & Sociedade*, Campinas, V.39, N. 145, p.862, out-dez 2018

<sup>6</sup> Cf. CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da educação brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB, *Educação & Realidade*, Porto Alegre, V.43, N.4, 1.217-1.252, out/dez 2018.

<sup>7</sup> Cf. TANNO, Claudio Riyudi. Novo Fundeb: valor aluno ano total (VAAT) como parâmetro de equalização e implantação do custo aluno qualidade (CAQ), In: SOUZA, Marcelo Lopes de et. al. (orgs.). *Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas*, Brasília: Ministério da Educação - INEP, 2021, p.112

<sup>8</sup> Incrementos no valor do gasto aluno-ano provocados pela complementação federal no Fundeb tomando o ano-base de 2016: Maranhão: 86%; Pará: 82%; Amazonas: 48% - PINTO, José Marcelino de Rezende. op.cit., p.864.

<sup>9</sup> REZENDE, Elisângela Inês Oliveira Silva de & GODOI, Marciano Seabra de. op.cit., 614-615.

possui 17 inovações em relação ao Fundeb anterior<sup>10</sup>, sendo que as mais importantes se referem às novas formas pelas quais a União deverá aportar mais recursos complementares para as redes públicas estaduais e municipais.

No novo Fundeb, mantém-se a complementação federal de 10% do valor total dos fundos a ser distribuída àqueles fundos cujo valor anual por aluno (VAAF) for inferior ao mínimo nacionalmente definido, mas a essa complementação (que já existia no Fundeb original de 2006) são somadas outras duas.

A primeira novidade (art. 212-A, V, “b” da Constituição) é uma complementação que começou com o valor de 2% do valor total dos fundos em 2021 e chegará a 10,5% do valor total dos fundos a partir de 2026, complementação distribuída àquelas redes de ensino (municipais ou estaduais) em que o valor total anual do gasto por aluno com educação básica (VAAT, que inclui também o montante da arrecadação dos três impostos municipais, que não entram no cálculo do VAAF) não alcança o mínimo definido nacionalmente. Esta novidade veio corrigir uma distorção do antigo Fundeb, pela qual muitos municípios de Estados que não recebiam complementação federal (como Minas Gerais) apresentavam gastos totais aluno-ano em educação básica bem inferiores aos gastos totais aluno-ano em educação básica de municípios de Estados que recebiam complementação federal<sup>11</sup>. Em 2021, essa nova complementação federal beneficiou 1.374 Municípios de 24 Estados<sup>12</sup>; em 2022, com mais recursos (5% do total dos fundos), essa nova complementação federal beneficiou 2.127 Municípios de 26 Estados<sup>13</sup>.

A segunda inovação – a mais relevante para o tema tratado na presente pesquisa – é uma complementação que começará com o valor de 0,75% do valor total dos fundos em 2023 e chegará ao montante de 2,5% do valor total dos fundos em 2026, a ser distribuída às redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, nos termos do art. 212-A, V, “c” da Constituição. Conforme se verá nas seções a seguir, a legislação federal que regulamentou o Fundeb (Lei 14.113/2020) vinculou o recebimento dessa complementação federal pela evolução de indicadores educacionais à aprovação, pelos Estados, do ICMS-Educação previsto no art. 158, parágrafo único, II da Constituição.

---

<sup>10</sup> CALLEGARI, Cesar. O novo FUNDEB e seus impactos para o Estado de São Paulo e seus municípios em 2022, São Paulo: Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada, 2022. Disponível em: [https://ibsa.org.br/wp-content/uploads/2022/02/Para\\_Entender\\_Novo\\_FUNDEB\\_2022.pdf](https://ibsa.org.br/wp-content/uploads/2022/02/Para_Entender_Novo_FUNDEB_2022.pdf). Acesso em 22/07/2022.

<sup>11</sup> Sobre o tema, cf. RIBEIRO, Andreia Couto. Desigualdade no Financiamento da Educação Básica: panorama do valor anual total por aluno (VAAT) para o novo Fundeb, *FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação*, v.12, n.6, 2022, 1-21.

<sup>12</sup> BRASIL, Ministério da Educação-Ministério da Economia, Portaria Interministerial n.º 4, de 30 de junho de 2021, Brasília, DOU 30/06/2021, Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mec/me-n-4-de-29-de-junho-de-2021-329128408>. Acesso em 23/07/2022.

<sup>13</sup> Cf. BRASIL, Ministério da Educação-Ministério da Economia, Portaria Interministerial n.º 2, de 29 de abril de 2022, Brasília, DOU 29/04/2022, Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-2-de-29-de-abril-de-2022-396512467%20>. Acesso em 23/07/2022.

## **A Emenda Constitucional 108/2020 para além do Fundeb: a importantíssima inovação do ICMS-Educação como novo critério obrigatório de repartição da arrecadação tributária dos Estados com seus Municípios**

Antes da EC 108, o parágrafo único do art. 158 da Constituição determinava que, dos 25% da arrecadação total do ICMS que os Estados deveriam transferir aos seus Municípios, no mínimo três quartos (75%) deveriam ser rateados pelos Municípios conforme o valor adicionado no território de cada Município nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, e até um quarto (25%) do total do ICMS a ser transferido poderia ser rateado conforme outros critérios distintos do valor adicionado, conforme dispusesse cada uma das legislações estaduais.

Havia, portanto, somente um critério obrigatório de rateio (valor adicionado no território de cada Município) que favorece os Municípios populosos e com mais desenvolvimento econômico, enquanto os critérios chamados discricionários (que cada Estado poderia formular livre ou discricionariamente em sua legislação) poderiam determinar uma distribuição igual para todos os Municípios do Estado, levar em conta somente a população de cada Município, o seu território, os seus indicadores relativos à política de meio ambiente e preservação do patrimônio histórico, etc<sup>14</sup>.

A Emenda Constitucional 108 não alterou o montante total do ICMS que os Estados devem transferir a seus Municípios, montante mantido em 25% da arrecadação total do imposto (art. 158, IV da Constituição, não alterado pela EC 108). O que se alterou foi, em primeiro lugar, a proporção do montante a ser distribuído conforme o critério do valor adicionado, que antes era de no mínimo 75% e após a EC 108 passou a ser de no mínimo 65% (art. 158, parágrafo único, I da Constituição). Ou seja, essa alteração permite que se diminua o peso de um critério de rateio que favorece os Municípios com maior desenvolvimento econômico (as capitais dos Estados, os Municípios com maior presença de indústrias etc.). A segunda alteração consistiu na criação de um novo critério obrigatório de rateio, que deve ser necessariamente aplicado a, no mínimo, 10% dos recursos a serem rateados entre os Municípios de cada Estado. Esse novo critério obrigatório deve ter como base “indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos” (art. 158, parágrafo único, II da Constituição, na redação da EC 108/2020).

Ou seja: antes da EC 108 só havia um critério obrigatório para todos os Estados na distribuição de 25% da arrecadação do ICMS a seus Municípios – o critério do valor adicionado em operações e serviços tributados pelo ICMS; após a EC 108 passam a coexistir dois critérios obrigatórios a serem cumpridos por todos os Estados na repartição do ICMS com seus Municípios – o critério do valor adicionado (art. 158, parágrafo único, I da Constituição) que deve ser aplicado a no mínimo 65% do montante total e o critério que chamaremos neste estudo de ICMS-Educação (art. 158, parágrafo único, II da Constituição) e que deve ser aplicado a no mínimo 10% do montante total de ICMS a ser distribuído pelos Estados a seus Municípios. Portanto, após a EC 108 não se pode dizer que os Estados têm ampla discricionariedade para adotar ou não outros critérios de rateio

<sup>14</sup> Cf. FERRAZ, Luciano et.al. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*, Belo Horizonte: Fórum, 2020, 145-149.

do ICMS além do critério do valor adicionado, nem que o conteúdo desses possíveis outros critérios além do valor adicionado é assunto de total discricionariedade dos legisladores estaduais. Houve nítida alteração das regras constitucionais, de modo a criar novo critério de rateio obrigatório para governar a distribuição de pelo menos 10% do montante a ser transferido, reduzindo o terreno da discricionariedade dos legisladores estaduais.

É importante ressaltar que a EC 108 não erigiu um critério educacional genérico ou um critério educacional voltado exclusivamente para avaliar performances de aprendizagem tais como a média das notas dos alunos em exames padronizados (como o Pisa) ou o índice geral de aprovação ou reprovação dos alunos, tal como ocorre no Ideb (índice de desenvolvimento da educação básica). A EC 108 não cometeu o erro jurídico e pedagógico<sup>15</sup> de determinar que a melhoria da aprendizagem escolar a ser levada em conta no ICMS-Educação seja simplesmente o resultado de exames padronizados aplicados em larga escala aos alunos. Trata-se de algo bem distinto, sendo que a norma constitucional dispõe claramente que os indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem não podem ser dissociados dos indicadores de “aumento da equidade” nem desconsiderar “o nível socioeconômico dos educandos”, em linha com todo o espírito que anima as mudanças educacionais promovidas pela EC 108.

Para evitar que os Estados postergassem indefinidamente a alteração de suas legislações para implementar o ICMS-Educação, o art. 3.º da EC 108 foi expresso em determinar que os Estados terão prazo de dois anos, contado da data da promulgação da EC 108 (26 de agosto de 2020), para aprovar a lei estadual do ICMS-Educação prevista no inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição.

### **A Lei 14.113/2020 e a vinculação da aprovação legislativa estadual do ICMS-Educação ao recebimento da complementação federal no Fundeb por melhoria do processo de aprendizagem com redução de desigualdades**

A Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020, regulamentou o Fundeb permanente criado pela EC 108/2020. Trata-se de uma lei extensa, com 54 artigos, alguns deles alterados pela Lei 14.276, de 27 de dezembro de 2021. No presente estudo, analisaremos as normas da Lei 14.113 de modo a investigar a relação entre a complementação federal do Fundeb baseada na evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades (art. 212-A, V, “c” da Constituição) e a instituição, pelos Estados, do ICMS-Educação previsto no art. 158, parágrafo único, II da Constituição.

Essa forma de complementação federal terá início em 2023 e contará, nesse ano, com um montante equivalente a 0,75% do total dos recursos dos 27 fundos estaduais; esse montante será de 1,5% no ano de 2024, 2% no ano de 2025 e 2,5% a partir do ano de 2026 (art. 60, § 2.º do ADCT, com a redação dada pela EC 108/2020).

Ao contrário das outras duas formas de complementação federal do Fundeb, que privilegiam o direcionamento de recursos às redes escolares (estaduais ou municipais)

---

<sup>15</sup> Denunciando esse erro, cf. XIMENES, Salomão Barros. *Direito à Qualidade na Educação Básica – Teoria e Crítica*, São Paulo: Quartier Latin, 2014, 382-388.

que apresentam os menores valores aluno-ano de recursos orçamentários vinculados à educação básica, essa terceira forma de complementação federal (apelidada pela Lei 14.113/2020 de “complementação-VAAR” – Valor Aluno-Ano Resultados) pretende direcionar recursos para as redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão “previstas em lei”, alcancarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, nos exatos termos do art. 212-A, V, “c” da Constituição.

Cumprindo o mandamento constitucional, coube ao art. 14 da Lei 14.113/2020 determinar quais são as “condicionalidades de melhoria de gestão” e quais são os “indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades” mencionados no art. 212-A, V, “c” da Constituição.

As condicionalidades de melhoria de gestão são cinco, conforme determina o § 1.º do art. 14 da Lei 14.113/2020. Neste estudo, destacamos especialmente duas dessas condicionalidades. A primeira é a exigência de “redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena” (art. 14, § 1.º, III), a demonstrar que a complementação federal não leva em conta tão somente a performance média dos alunos em exames padronizados de larga escala, mas exige necessariamente redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais. A segunda condicionalidade a ser destacada é a exigência de “regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução” (art. 14, § 1.º, IV), nos termos do art. 158, parágrafo único, II da Constituição e do art. 3.º da EC 108/2020. Essa condicionalidade é muito importante, pois revela que a não criação, por algum Estado, do ICMS-Educação, bem como a não existência de regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, impedirá o recebimento, por parte do Estado inerte e seus Municípios, da complementação federal.

Essa vinculação entre a implementação do ICMS-Educação e o recebimento da complementação federal prevista no art. 212-A, V, “c” da Constituição não estava explícita no próprio texto constitucional, mas foi explicitada no art. 14 da Lei 14.113/2020 e tem uma lógica jurídica simples e correta: se um Estado não cumpre uma regra constitucional (criar o ICMS-Educação no prazo previsto pela EC 108) destinada a fomentar a educação de qualidade com redução das desigualdades, não se pode direcionar a este Estado e seus Municípios uma complementação federal voltada exatamente para fomentar a governança educacional voltada para a melhoria da aprendizagem com aumento de equidade.

Quanto aos “indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades”, o art. 14, § 2º da Lei 14.113 dispõe que a metodologia de cálculo que produzirá tais indicadores deve necessariamente considerar, no âmbito de cada rede estadual, as taxas de aprovação na educação básica, as taxas de atendimento escolar e evasão, e o nível e o avanço (com maior peso para o avanço) dos resultados médios dos estudantes nos exames nacionais do sistema de avaliação da educação básica, ponderados pela taxa de participação e por “medida de equidade de aprendizagem”.

Essa “medida de equidade de aprendizagem” é o que diferencia a sadia premiação por resultados educacionais contida na EC 108 de uma questionável premiação por resultados educacionais limitada a captar a performance dos alunos em exames padronizados de larga escala. A medida de equidade de aprendizagem dará maior peso para o avanço dos estudantes com resultados de aprendizagem em níveis abaixo do adequado, especialmente para os estudantes com resultados mais distantes desse nível, reservando também um peso maior para as desigualdades de resultados nos diferentes grupos socioeconômicos, de raça e de estudantes com deficiência em cada rede pública (art. 14, § 3.º da Lei 14.113). Em suma, a lei traçou as diretrizes metodológicas para associar a melhoria do aprendizado com a redução das desigualdades em cada rede pública, de forma a evitar resultados distorcidos e excludentes, que na realidade induzem a uma melhoria de resultados apenas nos níveis socioeconômicos mais favorecidos.

De todo modo, essa metodologia de cálculo ainda será elaborada pelo Inep e aprovada pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, Comissão que também está incumbida de realizar o monitoramento e avaliação das condicionalidades que viabilizam o recebimento da complementação federal VAAR (cf. arts. 17 e 18 da Lei 14.113).

Não obstante toda essa normatização da Lei 14.113, uma lei aprovada pelo Congresso Nacional no final de 2021 (Lei 14.276) determinou que, para o exercício de 2023, os indicadores a serem levados em conta para a distribuição da complementação VAAR “serão excepcionalmente definidos por regulamento, de forma a considerar os impactos da pandemia da Covid-19 nos resultados educacionais” (art. 43, § 4.º da Lei 14.113, incluído pela Lei 14.276/2021).

### **Dimensão financeira concreta do peso da cota-parte do ICMS nos orçamentos municipais e do impacto do ICMS-Educação e da complementação federal ao Fundeb por melhoria do processo de aprendizagem com redução de desigualdades**

Nesta seção, forneceremos os valores aproximados do impacto financeiro, para os Municípios, da implementação ou não do ICMS-Educação no âmbito de cada Estado, bem como o impacto financeiro, para os Estados e Municípios, do recebimento ou não da complementação federal VAAR.

Inicialmente, cabe registrar que a principal fonte de receita orçamentária para o conjunto dos Municípios brasileiros são as receitas de transferências (65% do total das receitas) e não as receitas com impostos próprios (menos de 25% do total das receitas)<sup>16</sup>. No conjunto dessas transferências, são as cotas-partes do ICMS o item com maior peso, superando o montante distribuído pela União com o Fundo de Participação dos Municípios<sup>17</sup>. Especialmente para os Municípios de menor porte, a receita com a cota-

<sup>16</sup> BREMAEKER, Françios E.J. de. *Finanças Municipais em 2019*, Maricá: Observatório de Finanças Municipais, 2020. Disponível em: Acesso em 24/07/2022.

<sup>17</sup> Cf. MENDES, Marcos et. al., *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*, Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, Coordenação de Estudos, 2008, p.27.

parte do ICMS é o principal sustentáculo das despesas públicas<sup>18</sup>, o que já indica o grande impacto da novidade do ICMS-Educação.

Em 2021, os Estados arrecadaram com o ICMS o montante de R\$ 652 bilhões<sup>19</sup>, devendo transferir a seus Municípios 25% desse montante, o que equivale a aproximadamente R\$ 165 bilhões. Como o ICMS-Educação, criado pela EC 108/2020, engloba no mínimo 10% desse montante, o impacto nacional do ICMS-Educação será de aproximadamente R\$ 16,5 bilhões por ano. Para se ter uma ideia da importância desse valor, basta dizer que ele supera o montante total da complementação federal do Fundeb realizada em 2020, que foi de aproximadamente R\$ 15 bilhões.

Em Minas Gerais, o ICMS arrecadado em 2021 foi de aproximadamente R\$ 68 bilhões, levando a uma distribuição aos Municípios de R\$ 17 bilhões. O impacto do ICMS-Educação neste Estado será, portanto, da ordem de R\$ 1,7 bilhão ao ano, valor que supera o orçamento total da imensa maioria dos Municípios do Estado.

Vejamos agora o impacto financeiro da complementação federal prevista no art. 212-A, V, "c" da Constituição (complementação VAAR), que não poderá ser distribuído aos Estados que não aprovarem por lei o ICMS-Educação. Tomando por base a última estimativa oficial do valor do Fundeb para 2022 (R\$ 215,6 bilhões computando-se tão somente os recursos oriundos dos Estados e Municípios)<sup>20</sup>, o impacto da complementação federal VAAR em 2023 (0,75% do total dos fundos estaduais) será da ordem de R\$ 1,6 bilhão, impacto que triplicará até 2026, quando a complementação federal VAAR saltará para 2,5% do valor total dos fundos estaduais.

As estimativas acima apresentadas podem se mostrar exageradas se levarmos em conta que a Lei Complementar 194, de 23 de junho de 2022, promoveu forte redução da alíquota do ICMS aplicável sobre energia elétrica, serviços de comunicação e transporte coletivo, combustíveis e gás natural, levando a uma redução da arrecadação do imposto da ordem de R\$ 87 bilhões anuais, segundo estimativas do Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal<sup>21</sup>. Com essa redução da arrecadação do imposto promovida pela LC 194, a organização não-governamental Todos pela Educação estimou em até R\$ 19,2 bilhões a queda de recursos anuais para o Fundeb em âmbito nacional, visto que a principal fonte de recursos para o Fundeb é o ICMS, bem

---

<sup>18</sup> BREMAEKER, Françios E.J. de. *A importância das principais transferências de recursos para os Municípios em 2019 – ICMS e FPM*, Maricá: Observatório de Finanças Municipais, 2020. Disponível em: Acesso em 24/07/2022

<sup>19</sup> CONFAZ, *Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais*, Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em 24/07/2022.

<sup>20</sup> BRASIL, Ministério da Educação-Ministério da Economia, *Portaria Interministerial n.º 2*, de 29 de abril de 2022, Brasília, DOU 29/04/2022, Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-2-de-29-de-abril-de-2022-396512467%20>. Acesso em 24/07/2022.

<sup>21</sup> Informações disponíveis em: <https://comsefaz.org.br/novo/index.php/2022/07/21/entenda-a-analise-capciosa-que-sustentou-a-reducao-das-aliquotas-de-icms-e-que-provoca-a-desassistencia-de-servicos-publicos-essenciais/>. Acesso em 24/07/2022.

como uma redução adicional de R\$ 2,5 bilhões em termos de complementação federal para o Fundeb<sup>22</sup>.

Contudo, o texto da Lei Complementar 194 prevê diversas regras para compensar os Estados e o Distrito Federal em relação às perdas arrecadatórias causadas pela Lei, havendo inclusive uma regra específica no sentido de que, caso as normas de compensação previstas na lei não sejam suficientes para evitar perdas, a União compensará os entes estaduais e municipais “para que os mínimos constitucionais da saúde e da educação e o Fundeb tenham as mesmas disponibilidades financeiras na comparação com a situação em vigor antes desta Lei Complementar” (art. 14). Quase todas as normas de compensação previstas na Lei Complementar 194 foram vetadas pelo Presidente da República, mas o Congresso Nacional já derrubou a maioria desses vetos, estando ainda pendente de apreciação o veto do artigo 14 da Lei Complementar, acima mencionado<sup>23</sup>. Espera-se que esse veto também seja derrubado, visto que a educação como direito fundamental social é um bem público de valor inestimável, devendo todos os poderes públicos se absterem de editar normas ou tomarem medidas que possam impedir ou dificultar a concretização desse direito, o que configuraria verdadeiro retrocesso social e civilizacional<sup>24</sup>.

Nas seções seguintes, passaremos à análise das legislações estaduais, com o objetivo de verificar os Estados que já aprovaram o ICMS-Educação previsto na EC 108/2020, os Estados em cujas Assembleias tramitam projetos legislativos para sua criação, e os Estados que não contam nem mesmo com projetos de lei tramitando sobre o tema. No caso de legislação estadual aprovada ou em tramitação, a pesquisa avaliará sua compatibilidade com os mandamentos da EC 108/2020.

### **Estados que já aprovaram legislação própria posterior à EC 108 para criar o ICMS-Educação**

O Espírito Santo aprovou, após a EC 108/2020, a Lei nº 11.227, de 29 de dezembro de 2020<sup>25</sup>, que não reduziu o percentual de 75% a ser distribuído conforme o critério do valor adicionado e previu um montante de 6% (no primeiro ano de aplicação da lei) a 12,5% (no quinto ano de aplicação da lei) a ser distribuído com base no IQE – Índice de Qualidade Educacional, mencionado no art.5.º e detalhadamente regulado (com

---

<sup>22</sup> TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Perdas para a Educação: Teto do ICMS vira Lei sem recomposição para o Fundeb*, disponível em <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/nota-avancos-do-novo-fundeb-correm-risco-com-projeto-que-altera-icms/>. Acesso em 24/07/2022.

<sup>23</sup> Informações disponíveis em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/15273>. Acesso em 24/07/2022.

<sup>24</sup> REZENDE, Elisângela Inês Oliveira Silva de. *Caminhos e descaminhos da educação fiscal: Um olhar crítico sobre a tributação, a educação, a cidadania à luz da trajetória constitucional brasileira*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

<sup>25</sup> ESPÍRITO SANTO. Lei nº 11.227, de 29 de dezembro de 2020. *Dispõe sobre critérios e prazos para repasse das parcelas do produto da arrecadação de impostos, nos termos dos arts. 158, III e IV, e 159, § 3º, da Constituição Federal, nas condições que especifica, e dá outras providências*, Vitória, 29 de dezembro de 2020. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI112272020.html>. Acesso em: 27 maio 2022.

indicadores e fórmulas complexas) no Anexo Único da Lei nº 11.227, o qual, contudo, não considera o nível socioeconômico dos educandos nem estipula critérios claros para mensurar o aumento da equidade na aprendizagem, não se mostrando, assim, conforme aos mandamentos do art. 158, parágrafo único, II da Constituição com a redação conferida pela EC 108/2020.

O Rio Grande do Sul aprovou em 20 de dezembro de 2021 a Lei nº 15.766/2021<sup>26</sup>, determinando que, do total do ICMS destinado aos Municípios, 65% serão distribuídos conforme o valor adicionado, realizando assim a redução de 75 para 65% permitida pela EC 108/2020. Quanto aos 35% restantes, a maior parcela será rateada com base na “Participação no Rateio da Cota-Parte da Educação – PRE”, indicador composto “pela população do município, nível socioeconômico dos educandos e pelo número de matrículas no ensino fundamental da rede municipal, a serem regulamentados por decreto”, regulamentação que nossa pesquisa não localizou. O percentual rateado conforme esses critérios educacionais será de 10% em 2024 e subirá paulatinamente até chegar a 17% no sexto ano de aplicação da lei. Ocorre que a lei gaúcha deixou de fora um critério educacional essencial, o “aumento da equidade”, previsto expressamente na redação que a EC 108 deu ao art. 158, parágrafo único, II da Constituição.

O Mato Grosso do Sul promulgou a Emenda Constitucional Estadual nº 86, de 23 de abril de 2021<sup>27</sup>, estabelecendo que, do ICMS destinado aos Municípios, 65% serão distribuídos conforme o critério do valor adicionado. Quanto ao restante, a Emenda seguiu a literalidade da regra contida na EC 108/2020, dispondo que mínimo 10% serão rateados conforme índices de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. No caso de Mato Grosso do Sul, está devidamente criado o ICMS-Educação desde 2021, mas nossa pesquisa não localizou sua regulamentação concreta, sendo que a Emenda Constitucional 86/2021 não estabeleceu os indicadores e critérios concretos para sua apuração.

Goiás promulgou a Emenda Constitucional Estadual nº 70, de 7 de dezembro de 2021<sup>28</sup>, estabelecendo que, do ICMS destinado aos Municípios, 70% serão distribuídos conforme o critério do valor adicionado, 10% em quotas iguais entre todos os Municípios e 20% na proporção do cumprimento das exigências estabelecidas em lei complementar estadual específica, levando em conta o desempenho da gestão municipal nas áreas da educação, saúde e meio ambiente, sendo 10% para a educação, 5% para a saúde, e 5% para o meio ambiente. A Emenda Constitucional 70 ainda determina que lei complementar estadual regulamentadora do rateio municipal do ICMS (a qual nossa

---

<sup>26</sup> RIO GRANDE DO SUL. Lei n.º 15.766, de 20 de dezembro de 2021. *Dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS - pertencente aos municípios. Porto Alegre, 21 de dezembro de 2021.* Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=424847>. Acesso em 24/07/2022.

<sup>27</sup> MATO GROSSO DO SUL. Emenda Constitucional n.º 86, de 22 de abril de 2021. *Altera a redação do parágrafo único, art. 153, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 23 de abril de 2021.* Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=413233>. Acesso em: 24/07/2022.

<sup>28</sup> GOIÁS. Emenda Constitucional n.º 70, de 7 de dezembro de 2021. *Altera os dispositivos que especifica da Constituição do Estado de Goiás. Goiânia, 8 de dezembro de 2021.* Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=424013>. Acesso em: 24/07/2022.

pesquisa não localizou) terá como diretriz, para o cálculo da quota parte relacionada à educação, a quantidade de matrículas na rede municipal de ensino (critério de maior peso) critério que avaliem a melhoria da qualidade do ensino, critérios socioeconômicos e universalização do acesso e permanência na educação básica. Contudo, tal como ocorreu no caso do Rio Grande do Sul, não constou da Emenda Constitucional goiana o critério essencial do “aumento da equidade”, previsto expressamente na redação que a EC 108 deu ao art. 158, parágrafo único, II da Constituição.

Roraima aprovou em 14 de março de 2022 a Lei Complementar nº 311<sup>29</sup>, cujo artigo 1.º dispõe que 65% do ICMS a ser distribuído será rateado pelo critério do valor adicional fiscal, e até 35% “de acordo com o que dispuser lei estadual, observada obrigatoriamente, a distribuição de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”. O artigo 2.º de referida Lei Complementar reserva 10 pontos percentuais para serem distribuídos conforme critérios educacionais, mas nos vários critérios ali apontados não se encontra nenhum indicador destinado a aferir nem o aumento da equidade nem o nível socioeconômico dos educandos. Por esses motivos, consideramos que a criação do ICMS-Educação em Roraima, tal como ocorreu no caso do Rio Grande do Sul e Goiás, não atendeu ao que prescreve a Constituição da República no art. 158, parágrafo único, II.

O Estado do Piauí aprovou inicialmente a Lei nº 7.429<sup>30</sup>, de 28 de dezembro de 2020, criando o “ICMS Educação”, com a finalidade de promover, “em regime de colaboração mútua entre o Estado e os Municípios, a melhoria da educação básica do Piauí”. Contudo, ocorreu com essa lei aprovada em dezembro de 2020 o mesmo problema que identificamos acima quanto ao Estado de Roraima: não constaram dos critérios da lei indicadores educacionais destinados a aferir o “aumento da equidade” e o “nível socioeconômico dos educandos”. A diferença é que, no Piauí, o problema foi detectado pelo Executivo e corrigido pelo Legislativo com a aprovação, em 29 de julho de 2021, da Lei nº 7.540. Segundo essa nova lei, a partir de 2023, 10% do ICMS a ser distribuído aos Municípios será rateado com base em indicadores, previstos em ato do Poder Executivo, “que indiquem a melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”. Assim, após a aprovação a Lei nº 7.540<sup>31</sup>, de 29 de julho de 2021, o ICMS-Educação criado pela legislação piauiense se adequou completamente aos mandamentos constitucionais, não tendo sido localizada por nossa pesquisa, todavia, a sua regulamentação pelo Poder Executivo.

---

<sup>29</sup> RORAIMA. Lei Complementar nº 311, de 14 de março de 2022, *Dispõe sobre critérios de distribuição do produto da arrecadação do imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, pertencentes aos municípios, em atendimento ao disposto na Emenda Constitucional n. 303, de 28 de dezembro de 2021, e dá outras providências*, Boa Vista, 14 de março de 2021, Disponível em: <http://sapl.al.rr.leg.br/ta/2032/text?>. Acesso em: 24/07/2022.

<sup>30</sup> PIAUÍ, Lei 7.429, de 28 de dezembro de 2020, *Cria o ICMS-Educação e altera a Lei n.º 5.001, de 14 de janeiro de 1998, que dispõe sobre mecanismo de distribuição do ICMS às prefeituras municipais segundo os mandamentos constitucionais*, Teresina, 29 de julho de 2021, Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/norma/4764>.

<sup>31</sup> PIAUÍ, Lei 7.540, de 29 de julho de 2021, *Altera a Lei n.º 5.001, de 14 de janeiro de 1998*, Teresina, 29 de julho de 2021, Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/norma/5141>. Acesso em 24/07/2022.

**Tabela 1** – Estados que já elaboraram legislação criando o ICMS-Educação previsto na EC 108/2020

Estado	Legislação criada	Percentual do ICMS-Educação no total do ICMS a ser distribuído aos Estados	Conformidade com o art. 158, parágrafo único, II da Constituição	Regulamentação
<b>ESPÍRITO SANTO</b>	Lei n.º 11.227/2020, alterada pela Lei n.º 11.328/2021	6% em 2022, chegando a 12,5% após 5 anos	Desconformidade, haja vista que o percentual é inferior a 10% até 2023 e a ausência de indicadores legais a aferir o aumento da equidade e o nível socioeconômico dos educandos	Regulamentação detalhada contida no Anexo Único da Lei n.º 11.227/2020
<b>RIO GRANDE DO SUL</b>	Lei n.º 15.766/2021	10% no primeiro ano, chegando a 17% no sexto ano	Desconformidade, haja vista a ausência de indicadores a aferir o aumento da equidade	Pendente de decreto regulamentador.
<b>MATO GROSSO DO SUL</b>	EC n.º 86/2021	Mínimo de 10%	Conformidade	Pendência de lei estadual para especificar indicadores e critérios educacionais
<b>GOIÁS</b>	EC n.º 70/2021	10%	Desconformidade, haja vista a ausência de indicadores a aferir o aumento da equidade	Pendência de lei complementar para regulamentar as diretrizes previstas na EC 70
<b>RORAIMA</b>	Lei Complementar n.º 311/2022	10%	Desconformidade, haja vista a ausência de indicadores a aferir o aumento da equidade e o nível socioeconômico dos educandos	Pendente regulamentação do Executivo
<b>PIAUI</b>	Lei n.º 7.540/2021	10%	Conformidade, tendo a Lei 7.540/2021 corrigido os defeitos da Lei 7.429/2020	Pendente regulamentação do Executivo

A tabela acima descreve esquematicamente a situação de cada um desses 6 Estados que já elaboraram legislação própria visando criar o ICMS-Educação previsto pela EC

108/2020. A seguir, analisaremos a situação dos Estados que ainda não aprovaram legislação nesse sentido.

### **Estados que têm projetos de lei de criação do ICMS-Educação em tramitação ou arquivados/vetados**

Em Santa Catarina, tramita na Assembleia Estadual a PEC nº 4/2021<sup>32</sup> a qual modifica o texto da Constituição Estadual estabelecendo uma nova distribuição do ICMS aos Municípios, sendo 65% conforme o critério do valor adicionado (atualmente essa proporção é de 85% no Estado de Santa Catarina) e 35% conforme outros critérios (atualmente essa proporção é de apenas 15%, a serem rateados igualmente entre todos os Municípios), reservando-se obrigatoriamente 10% para serem rateados “com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”, nos exatos termos do art. 158, parágrafo único, II da Constituição. Mais de 12 meses não foram suficientes para convencer os deputados catarinenses a promulgarem a Emenda Constitucional, que continua tramitando lentamente.

Em São Paulo, tramita desde abril de 2021 na Assembleia Estadual o projeto de lei nº 216/2021,<sup>33</sup> que altera os percentuais de distribuição da parcela do ICMS aos Municípios e cria o Índice de Qualidade da Educação Municipal. Há dois problemas graves neste projeto de lei: o primeiro deles é que a parcela a ser distribuída conforme o critério educacional é de 0% em 2024, 4% em 2025, 8% em 2026, 12% em 2027 e 16% de 2028 em diante, descumprindo o mandamento da Constituição da República que exige que o montante mínimo do ICMS-Educação seja de 10%, conforme legislação estadual a ser aprovada até 2 anos após a EC 108/2020. O segundo problema é que os indicadores do chamado Índice de Qualidade da Educação Municipal contidos no projeto de lei não levam em conta nem o nível socioeconômico dos educandos nem as exigências de aumento da equidade, tornando o projeto de lei incompatível com o artigo 158, parágrafo único, II da Constituição.

No Mato Grosso, tramita desde janeiro de 2022 o Projeto de Lei Complementar nº 1/2022<sup>34</sup>, de autoria do Executivo, reduzindo o montante a ser distribuído pelo critério do valor adicionado para 70 (2023) e 65% (2024 em diante) e determinando-se que 10% do montante do ICMS a ser dividido com os Estados em 2023 sejam distribuídos segundo critérios educacionais, parcela que sobe para 12% em 2024 e 15% em 2025. O projeto de

---

<sup>32</sup> SANTA CATARINA, Projeto de Emenda Constitucional n.º 4, de 17 de junho 2021. *Altera o art. 133 da Constituição Estadual e dá outras providências*, Florianópolis, 17 de junho de 2021, Disponível em: <https://www.ale.sc.gov.br/legislativo/tramitacao-de-materia/PEC/0004.2/2021>. Acesso em: 25/07/2022.

<sup>33</sup> SÃO PAULO, Projeto de Lei nº 216, de 7 de abril de 2021, *Cria o Índice de Qualidade do Ensino do Município – IQEM e dá outras providências*, São Paulo, 7 de abril de 2021, Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000364850>. Acesso em 25/07/2022.

<sup>34</sup> MATO GROSSO. Projeto de Lei Complementar nº 1, de 3 de janeiro de 2022. *Estabelece normas relativas ao cálculo dos índices de participação dos Municípios do Estado de Mato Grosso no produto da arrecadação do ICMS*, Cuiabá, 3 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20220104180731222000.pdf>. Acesso em: 25/07/2022.

lei complementar detalha como será apurado o Índice Municipal de Qualidade da Educação, que levará em conta “indicador de aprendizagem com equidade” e seu avanço (art. 9.º, § 2.º), bem como “indicador socioeconômico dos alunos” (art. 9.º, § 4.º), cabendo ao Executivo regulamentar a fórmula e os parâmetros de cálculo de referido Índice. O projeto de lei mato-grossense cumpre detalhada e fielmente as disposições do artigo 158, parágrafo único, II da Constituição sobre a criação do ICMS-Educação.

Por iniciativa do Poder Executivo, tramita na Assembleia de Rondônia desde maio de 2022 o Projeto de Lei Complementar n.º 180/2022<sup>35</sup>, que reduz de 75 para 68% a parcela do ICMS a ser rateada segundo o critério do valor adicionado, e reserva a parcela de 10% (a partir de 2025, chegando a 14% a partir de 2029) a ser dividida “com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômicos dos educandos”, a serem apurados conforme regulamentação técnica a ser baixada pelo Poder Executivo. Para cumprir o artigo 158, parágrafo único, II da Constituição, o projeto de lei deveria prever a aplicação do percentual de 10% para o ICMS-Educação no mínimo a partir de 2023, e não a partir de 2025.

No Paraná, tramita desde julho de 2022 o Projeto de Lei Complementar n.º 6/2022, que reduz para 65% a parcela do ICMS a ser dividida conforme o critério do valor adicionado e aumenta para 35% a parcela a ser dividida conforme outros critérios, reservando-se obrigatoriamente 10% para serem rateados proporcionalmente de acordo com “indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, segundo informações atualizadas fornecidas pela Secretaria de Estado da Educação -SEED”, nos exatos termos do art. 158, parágrafo único, II da Constituição.

No Maranhão, o Executivo enviou à Assembleia em março de 2022 o Projeto de Lei n.º 107, que foi aprovado pelo Legislativo em maio, reduzindo-se o montante a ser distribuído pelo critério do valor adicionado para 65% (atualmente é de 75%) e determinando-se que 18% do montante do ICMS a ser dividido com os Estados seja rateado “na proporção da pontuação do Município no Índice de Desenvolvimento da Educação do Maranhão”, que considerará “o desempenho e o rendimento dos estudantes da rede municipal em avaliações da aprendizagem conforme critério a ser definidos em Decreto do Poder Executivo”. Contudo, em 10 de maio de 2022, o Governador do Estado, autor do projeto de lei, o vetou integralmente, alegando problemas técnicos para operacionalização dos cálculos pela Secretaria de Fazenda e invalidade da adoção do indicador de mortalidade infantil para rateio do ICMS<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> RONDÔNIA, Projeto de Lei Complementar n.º 180, de 9 de maio de 2022, *Disciplina a distribuição da parcela do ICMS destinada aos Municípios e revoga as Leis Complementares n.º 115, de 14 de junho de 1994 e n.º 147, de 15 de janeiro de 1996*, Porto Velho, 9 de maio de 2022, Disponível em: <https://www.al.ro.leg.br/atividade-parlamentar/pesquisa-de-projetos-1>. Acesso em 25/07/2022.

<sup>36</sup> MARANHÃO, Assembleia Legislativa, *Diário da Assembleia*, N.84, de 10 de maio de 2022, Disponível em: [https://www.al.ma.leg.br/diarios/arquivos/DIARIO\\_084\\_10.05.2022.pdf](https://www.al.ma.leg.br/diarios/arquivos/DIARIO_084_10.05.2022.pdf). Acesso em 25 jul.2022.

O Ceará foi pioneiro na política de distribuir o ICMS aos Municípios com base em critérios educacionais, política que remonta à Lei n.º 12.612/1996<sup>37</sup>. Em sua redação atual, vigente desde 2015, essa lei determina que 18% da parcela do ICMS a ser distribuída aos Municípios sejam rateados em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, “formado pela taxa de aprovação dos alunos do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental da rede municipal em avaliações de aprendizagem” (art. 1.º, II da Lei n.º 12.612/1996). Vê-se claramente que não se trata de uma distribuição que leve em conta o “aumento da equidade” da aprendizagem, nem o nível socioeconômico dos educandos, como exigiu a EC 108/2020. Por isso, a legislação cearense precisa ser alterada e adequada à nova redação do artigo 158, parágrafo único, II da Constituição. Apresentado por um deputado estadual projeto de lei para adequar a legislação cearense ao ICMS-Educação previsto na EC 108/2020<sup>38</sup>, a iniciativa não prosperou, sendo que, conforme informações prestadas pela Ouvidoria da Assembleia Legislativa do Estado, o projeto foi arquivado.

### Estados inertes

Quanto a Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins, a pesquisa não localizou nem legislação aprovada nem projetos legislativos em tramitação para criar o ICMS-Educação tal como previsto na EC 108/2020.

Desse conjunto de treze Estados, seis contemplam em suas legislações aprovadas anteriormente à EC 108/2020 critérios educacionais para rateio de parte do ICMS distribuído aos seus Municípios. Eis os Estados nesta situação, em ordem decrescente da parcela do ICMS que deve ser distribuída segundo o critério educacional: Amapá (18%, com efeitos a partir de 2021)<sup>39</sup>, Sergipe (12% com efeitos a partir de 2024, chegando a 18% a partir de 2030)<sup>40</sup>, Pernambuco (2% entre 2010 e 2020, 8% em 2021, com aumento

<sup>37</sup> CEARÁ. Lei n.º 12.612, de 07 de agosto de 1996, *Define, na forma do Art. 158, Parágrafo Único, II, da Constituição Federal, critérios para distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios*, Fortaleza, 7 de agosto de 1996. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/titulos-de-utilidade-publica/item/2512-lei-n-12-612-de-07-08-96-d-o-de-12-08-96>. Acesso em: 29 maio 2022.

<sup>38</sup> Informações disponíveis em <https://www.al.ce.gov.br/index.php/comunicacao/radio-fm-assembly/ultimas-noticias/item/100791-icms?highlight=WYjP21zll0=>. Acesso em 25/07/2022.

<sup>39</sup> AMAPÁ, Lei Complementar n.º 120, de 2 de dezembro de 2019, *Dispõe sobre a distribuição das parcelas do ICMS e outros tributos arrecadados pelo Estado e por este recebidas, pertencentes aos Municípios, de acordo com a Lei Complementar n.º 63/90, e dá outras providências*. Macapá, 2 de dezembro de 2019. Disponível em: [http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar\\_legislacao&n\\_leiB=0120,%20de%20](http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao&n_leiB=0120,%20de%20). Acesso em 25/07/2022.

<sup>40</sup> SERGIPE. Lei n.º 8.628, de 05 de dezembro de 2019. *Cria o ICMS-Social e estabelece, na forma do inciso IV do art. 158 e do inciso II do parágrafo único do mesmo dispositivo da Constituição Federal, critérios para a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, pertencente aos Municípios, e dá providências correlatas*, Aracaju, 5 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=386925>. Acesso em: 25/07/2022.

até 18% a partir de 2026)<sup>41</sup>, Alagoas (5%)<sup>42</sup>, Minas Gerais (2%)<sup>43</sup> e Acre (1,4% em 2021, com aumento progressivo anual até chegar a 14% em 2030)<sup>44</sup>. Contudo, em nenhuma dessas legislações se contemplam, para a apuração do ICMS-Educação, o critério do aumento da equidade na aprendizagem e a consideração do nível socioeconômico dos orientandos, conforme exigiu a EC 108/2020 na nova redação que conferiu ao art. 158, parágrafo único, II da Constituição.

Nos demais Estados da Federação, a legislação que dispõe sobre os critérios de distribuição do ICMS aos Municípios não leva em conta qualquer critério de gestão educacional ou melhoria de indicadores de aprendizagem.

A inércia legislativa de nada menos que metade dos Estados da federação levou diversas associações e entidades ligadas aos Tribunais de Contas a emitir Nota Conjunta em março de 2022<sup>45</sup> alertando para a necessidade de todos os Estados cumprirem o prazo previsto na EC 108/2020 (prazo que vence no dia 26 de agosto de 2022) para criação do ICMS-Educação. Referida Nota Conjunta interpreta corretamente as mudanças promovidas pela EC 108/2020, e afirma com clareza que, a partir desta Emenda, “passa a ser obrigatória a distribuição da receita do ICMS conforme critérios educacionais”, não se tratando de uma escolha discricionária por parte de cada Estado e sim de uma imposição constitucional. O não cumprimento do prazo, conforme aponta a Nota Conjunta, levará a perdas para os Estados (que não poderão receber a complementação federal VAAR do Fundeb, conforme explicado nas seções anteriores desta pesquisa) e a perdas duplas para os Municípios que apresentem melhorias nos resultados de aprendizagem com aumento

---

<sup>41</sup> PERNAMBUCO, Lei n.º 10.489, de 2 de outubro de 1990, alterada pela Lei n.º 16.616, de 15 de julho de 2019, *Dispõe sobre a distribuição, entre os municípios, da parcela do ICMS que lhes é destinada*, Recife, 16 de julho de 2019, Disponível em: [https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis\\_Tributarias/1990/Lei10489\\_90.htm](https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/1990/Lei10489_90.htm). Acesso em 25/07/2022.

<sup>42</sup> ALAGOAS, Lei n.º 8.234, de 10 de janeiro de 2020, *Altera a Lei Estadual n.º 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que consolida os critérios de apuração, define os prazos de entrega das parcelas do produto da arrecadação dos impostos que menciona e das transferências, e dá outras providências*, Maceió, 10 de janeiro de 2020. Disponível em: [https://sapl.al.al.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/1779/lei\\_no\\_8.234\\_de\\_10\\_de\\_janeiro\\_de\\_2020\\_1.pdf](https://sapl.al.al.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/1779/lei_no_8.234_de_10_de_janeiro_de_2020_1.pdf). Acesso em 25/07/2022.

<sup>43</sup> MINAS GERAIS. Lei n.º 18.030, de 12 de janeiro de 2009. *Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios*, Belo Horizonte, 12 de janeiro de 2009. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=18030&ano=2009>. Acesso em: 25/07/2022.

<sup>44</sup> ACRE, Lei n.º 3.532, de 30 de outubro de 2019, *Dispõe sobre os critérios de distribuição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios*. Rio Branco, 30 de outubro de 2019. Disponível em: <http://www.al.ac.br/leis/wp-content/uploads/2019/11/Lei3532.pdf>. Acesso em 25/07/2022.

<sup>45</sup> ATRICON/IRB/ABRACOM/CNPTC/AUDICON/AMPCON/CNPGC/ANTC, Nota Conjunta n.º 01/2022, *Manifestação relativa à necessidade de aprovação ou atualização das leis estaduais, até agosto de 2022, para implementação do ICMS Educação, conforme estabelecido na Emenda Constitucional n.º 108, de 2020*. Brasília, 13 de março de 2022, Disponível em: [http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/15922/nota\\_ICMS\\_Educacao.pdf](http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/15922/nota_ICMS_Educacao.pdf). Acesso em 25/07/2022.

de equidade, visto que não poderão receber nem o ICMS-Educação nem a complementação federal VAAR do Fundeb.

### **Inércia/desídia ou resistência política à efetiva implementação do ICMS-Educação?**

Dos 26 Estados da federação<sup>46</sup>, somente 6 já cumpriram o prazo do art. 3.º da EC 108/2020 e aprovaram legislação própria para instituir o ICMS-Educação. Não é crível nem razoável pensar que tamanha inação legislativa da maioria dos Estados seja fruto de esquecimento, desídia ou falta de conhecimento, especialmente do Executivo e suas Secretarias de Fazenda, sobre o que está em jogo com o cumprimento ou não do mandamento constitucional ora examinado.

Na verdade, o que parece uma inação é o resultado de uma intensa atividade de pressão política exercida pelas capitais e pelos Municípios com mais atividade econômica em cada Estado, cujo orçamento se verá diminuído com a implementação do ICMS-Educação. É que a criação do ICMS-Educação, ou sua ampliação para determinar o rateio de 10% do ICMS a ser dividido com os Municípios, em geral é feita em detrimento da aplicação do critério do valor adicionado no território de cada Município, critério que, conforme já explicamos, favorece fortemente as Capitais e os Municípios com maior Produto Interno Bruto.

A situação atual do Estado de Santa Catarina é um bom exemplo para ilustrar essa disputa política. Pela sistemática atual, que não prevê o ICMS-Educação, mais da metade do ICMS que o Estado divide com seus Municípios fica com apenas 25 dos 295 Municípios de Santa Catarina, exatamente os Municípios da Grande Florianópolis e da região litorânea do Estado, que têm o maior PIB<sup>47</sup>. Com a aprovação do ICMS-Educação e a redução do peso do critério do valor adicionado, haverá uma sensível transferência de recursos orçamentários dos poucos Municípios com maior PIB para um conjunto mais amplo de Municípios, independentemente do seu porte e tomando em consideração apenas as melhorias e resultados da política pública educacional posta em prática em cada Município.

Minas Gerais é outro bom exemplo dessa situação de concentração das cotas-partes municipais do ICMS em poucos Municípios, os mais poderosos economicamente, o que ajuda a explicar a situação aparentemente inusitada de não haver até o momento nem mesmo projetos de lei apresentados para criar o ICMS-Educação. Tomando por base o ano de 2013, os 10 Municípios de maior porte do Estado açambarcaram 37% do total do ICMS distribuído aos Municípios<sup>48</sup>. A razão entre o ICMS recebido por esses Municípios e o ICMS

---

<sup>46</sup> Não há de se levar em conta o Distrito Federal, visto que ele não se divide em Municípios e, assim, não se vê afetado pelo tema da presente pesquisa.

<sup>47</sup> Vide informações contidas no Parecer do Relator do Projeto de Emenda Constitucional 4/2021, que tramita há mais de um ano na Assembleia e ainda não foi aprovado – Disponível em: <http://visualizador.alesec.sc.gov.br/VisualizadorDocumentos/paginas/visualizadorDocumentos.jsf?token=a6b5d84833bc7c6a4fc32111fe63fd6bc81f0c5cec58531e4b4a0b64e8fde7fb422e20fe5e328028e6bd7f2b5dc6ade1>. Acesso em 25/07/2022.

<sup>48</sup> BAPTISTA, Juliana Xavier de Castro. *Um estudo sobre a distribuição da cota-parte do ICMS no Estado de Minas Gerais*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Uberlândia. 2016. Disponível em:

total repartido com todos os Municípios do Estado é muito maior do que a proporção entre sua população e a população total do Estado, o que indica uma enorme e desproporcional influência política exercida por tais Municípios no âmbito da Assembleia e do Poder Executivo.

### Considerações finais

Antes da EC 108, só havia um critério constitucionalmente obrigatório para todos os Estados na distribuição de 25% da arrecadação do ICMS a seus Municípios – o critério do valor adicionado em operações e serviços tributados pelo ICMS no território de cada Município. Após a EC 108, passam a coexistir na Constituição da República dois critérios obrigatórios: o critério do valor adicionado e o critério que chamamos neste estudo de ICMS-Educação, que deve ser aplicado a no mínimo 10% do montante total de ICMS a ser distribuído pelos Estados a seus Municípios.

O ICMS-Educação não consiste numa indução de melhoria de performances de aprendizagem medida exclusivamente em termos de notas médias dos alunos em exames padronizados ou em índices gerais de aprovação ou reprovação dos alunos, visto que a EC 108 dispôs claramente que os indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem não podem ser dissociados dos indicadores de “aumento da equidade” nem desconsiderar “o nível socioeconômico dos educandos”, em linha com todo o espírito que anima as mudanças educacionais promovidas pela EC 108, inclusive com os critérios que presidem a complementação federal VAAR do Fundeb, os quais também se guiam por evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem “com redução das desigualdades” (art. 212-A, V, “c” da Constituição). Por isso é juridicamente correta a vinculação que o artigo 14 da Lei 14.113/2020 promove entre a necessidade de implementação estadual do ICMS-Educação para que os Estados e seus Municípios recebam a complementação federal prevista no art. 212-A, V, “c” da Constituição: se um Estado não cumpre uma regra constitucional (criar o ICMS-Educação no prazo previsto pela EC 108) destinada a fomentar a educação de qualidade com redução das desigualdades, não se pode direcionar a este Estado e seus Municípios uma complementação federal destinada exatamente a fomentar a governança educacional voltada para a melhoria da aprendizagem com aumento de equidade.

A presente pesquisa apurou que, faltando um mês para o término do prazo previsto no art. 3.º da EC 108/2020, somente seis Estados aprovaram legislação própria (ainda pendente de regulamentação detalhada) criando o ICMS-Educação após a EC 108/2020, mas apenas dois deles (Piauí e Mato Grosso do Sul) o criaram em conformidade com a redação atual do art. 158, parágrafo único, II da Constituição. Os outros quatro Estados deixaram de incluir em sua legislação os parâmetros de aumento da equidade na aprendizagem e/ou o nível socioeconômico dos educandos, o que indica claramente uma dificuldade de os legisladores estaduais compreenderem ou aceitarem o caráter social e solidário do mecanismo indutor do ICMS-Educação presente na EC 108, o qual não se

---

<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/17977/1/EstudoDistribuicaoCota.pdf>. Acesso em 25/07/2022.

confunde com a prática (infelizmente ainda hegemônica) de confundir melhorias nos resultados de políticas educacionais com melhorias no resultado de exames padronizados aplicados em larga escala aos educandos.

Os Estados que não criarem validamente o ICMS-Educação até o prazo previsto no art. 3.º da EC 108 (26 de agosto de 2022) descumprirão a Constituição e ficarão impedidos de receber a complementação federal VAAR do Fundeb, cujo montante previsto para 2023 é de aproximadamente R\$ 1,6 bilhão, valor que triplicará até 2026, quando a complementação federal VAAR saltará para 2,5% do valor total dos fundos estaduais. Os Municípios desses Estados serão duplamente prejudicados, pois não poderão receber as parcelas do ICMS-Educação e tampouco poderão receber a complementação federal VAAR do Fundeb.

Levando em conta todas essas perdas, não seria crível que a falta de providências legislativas de grande parte dos Estados fosse fruto de um acaso, de um esquecimento ou de uma simples falta de informação. Na verdade, o que explica essa falta de iniciativa legislativa dos Estados é a forte pressão exercida pelas capitais e pelos Municípios com mais atividade econômica em cada Estado para que o critério do valor adicionado seja mantido intocado na legislação e o ICMS-Educação não seja criado ou pelo menos não tenha efeito prático nos próximos anos. Com efeito, até mesmo no caso de Estados que criaram alguma forma de ICMS-Educação, seu efeito prático é quase sempre postergado para os anos futuros.

Em termos de soluções concretas para o problema da pesquisa, recomenda-se um controle efetivo – tanto social (academia, movimentos sociais organizados) quanto judicial (com a participação efetiva do Ministério Público, inclusive o Ministério Público ligado aos Tribunais de Contas) – a ser exercido especialmente no ano de 2023, de modo a aferir as responsabilidades estaduais pela não implementação do ICMS-educação, e avaliar de que maneira as legislação criadas de fato induzem a uma educação com mais qualidade e mais equidade/inclusão.

Quando o assunto é a educação genericamente considerada, todos os setores e segmentos políticos e populacionais são unânimes e enfáticos em apontar sua importância fundamental para combater o atraso e promover o desenvolvimento nacional. Mas basta que a educação genericamente considerada se concretize numa política pública específica, com efeitos fiscais e financeiros concretos, para que surjam bloqueios e sabotagens, muitas vezes ocultos ou obscurecidos. A academia e a universidade não têm o poder de decidir nem de arbitrar os conflitos de interesse que se manifestam nos bloqueios e sabotagens presentes no direito e na política educacional, mas tem o dever de investigá-los, compreendê-los e trazê-los à tona criticamente, com o máximo de clareza possível. Foi o que o presente artigo buscou fazer quanto ao tema do ICMS-Educação, cuja história no direito e na política brasileira está só começando.

## REFERÊNCIAS

ACRE, Lei nº 3.532, de 30 de outubro de 2019, *Dispõe sobre os critérios de distribuição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de*

*Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios.* Rio Branco, 30 de outubro de 2019. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2019/11/Lei3532.pdf>. Acesso em 25/07/2022.

ALAGOAS, Lei n.º 8.234, de 10 de janeiro de 2020, *Altera a Lei Estadual n.º 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que consolida os critérios de apuração, define os prazos de entrega das parcelas do produto da arrecadação dos impostos que menciona e das transferências, e dá outras providências, Maceió, 10 de janeiro de 2020.* Disponível em: [https://sapl.al.ac.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/1779/lei\\_no\\_8.234\\_de\\_10\\_de\\_janeiro\\_de\\_2020\\_1.pdf](https://sapl.al.ac.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/1779/lei_no_8.234_de_10_de_janeiro_de_2020_1.pdf). Acesso em 25/07/2022.

AMAPÁ, Lei Complementar n.º 120, de 2 de dezembro de 2019, *Dispõe sobre a distribuição das parcelas do ICMS e outros tributos arrecadados pelo Estado e por este recebidas, pertencentes aos Municípios, de acordo com a Lei Complementar nº 63/90, e dá outras providências.* Macapá, 2 de dezembro de 2019. Disponível em: [http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar\\_legislacao&n\\_leiB=0120,%20de%20](http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao&n_leiB=0120,%20de%20). Acesso em 25/07/2022.

ATRICON/IRB/ABRACOM/CNPTC/AUDICON/AMPCON/CNPGC/ANTC, Nota Conjunta n.º 01/2022, *Manifestação relativa à necessidade de aprovação ou atualização das leis estaduais, até agosto de 2022, para implementação do ICMS Educação, conforme estabelecido na Emenda Constitucional n.º 108, de 2020.* Brasília, 13 de março de 2022, Disponível em: [http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/15922/nota\\_ICMS\\_Educacao.pdf](http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/15922/nota_ICMS_Educacao.pdf). Acesso em 25/07/2022.

BAPTISTA, Juliana Xavier de Castro. *Um estudo sobre a distribuição da cota-parte do ICMS no Estado de Minas Gerais.* Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Uberlândia. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/17977/1/EstudoDistribuicaoCota.pdf>. Acesso em 25/07/2022.

BRASIL, Ministério da Educação-Ministério da Economia, Portaria Interministerial n.º 4, de 30 de junho de 2021, Brasília, DOU 30/06/2021, Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mec/me-n-4-de-29-de-junho-de-2021-329128408>. Acesso em 23/07/2022.

BRASIL, Ministério da Educação-Ministério da Economia, Portaria Interministerial n.º 2, de 29 de abril de 2022, Brasília, DOU 29/04/2022, Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-2-de-29-de-abril-de-2022-396512467%20>. Acesso em 23/07/2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Cível Originária n.º 660. Pleno. Relator Ministro Marco Aurélio, Redator do Acórdão Ministro Edson Fachin, Brasília, julgamento em 6 set. 2017, DJ 9 mar. 2018.

BREMAEKER, Françios E.J. de. *Finanças Municipais em 2019*, Maricá: Observatório de Finanças Municipais, 2020. Disponível em: Acesso em 24/07/2022.

BREMAEKER, Françios E.J. de. *A importância das principais transferências de recursos para os Municípios em 2019 – ICMS e FPM*, Maricá: Observatório de Finanças Municipais, 2020. Disponível em: Acesso em 24/07/2022

CALLEGARI, Cesar. *O novo FUNDEB e seus impactos para o Estado de São Paulo e seus municípios em 2022*, São Paulo: Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada, 2022. Disponível em: [https://ibsa.org.br/wp-content/uploads/2022/02/Para\\_Entender\\_Novo\\_FUNDEB\\_2022.pdf](https://ibsa.org.br/wp-content/uploads/2022/02/Para_Entender_Novo_FUNDEB_2022.pdf). Acesso em 22/07/2022.

CEARÁ. Lei nº 12.612, de 07 de agosto de 1996, *Define, na forma do Art. 158, Parágrafo Único, II, da Constituição Federal, critérios para distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios*, Fortaleza, 7 de agosto de 1996. Disponível em: <https://bela.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/titulos-de-utilidade-publica/item/2512-lei-n-12-612-de-07-08-96-d-o-de-12-08-96>. Acesso em: 29 maio 2022.

CONFAZ, Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais, Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em 24/07/2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação, *Educação & Sociedade*, Campinas, V. 28, N.100, 831-855, out. 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da educação brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB, *Educação & Realidade*, Porto Alegre, V.43, N.4, 1.217-1.252, out/dez 2018.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 11.227, de 29 de dezembro de 2020. *Dispõe sobre critérios e prazos para repasse das parcelas do produto da arrecadação de impostos, nos termos dos arts. 158, III e IV, e 159, § 3º, da Constituição Federal, nas condições que especifica, e dá outras providências*, Vitória, 29 de dezembro de 2020. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI112272020.html>. Acesso em: 27 maio 2022.

FERRAZ, Luciano et.al. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*, Belo Horizonte: Fórum, 2020.

GOIÁS. Emenda Constitucional nº 70, de 7 de dezembro de 2021. *Altera os dispositivos que especifica da Constituição do Estado de Goiás*. Goiânia, 8 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=424013>. Acesso em: 24/07/2022.

MARANHÃO, Assembleia Legislativa, Diário da Assembleia, N.84, de 10 de maio de 2022, Disponível em: [https://www.al.ma.leg.br/diarios/arquivos/DIARIO\\_084\\_10.05.2022.pdf](https://www.al.ma.leg.br/diarios/arquivos/DIARIO_084_10.05.2022.pdf). Acesso em 25 jul.2022.

MATO GROSSO. Projeto de Lei Complementar nº 1, de 3 de janeiro de 2022. *Estabelece normas relativas ao cálculo dos índices de participação dos Municípios do Estado de Mato Grosso no produto da arrecadação do ICMS*, Cuiabá, 3 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20220104180731222000.pdf>. Acesso em: 25/07/2022.

MATO GROSSO DO SUL. Emenda Constitucional nº 86, de 22 de abril de 2021. *Altera a redação do parágrafo único, art. 153, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul*. Campo Grande, 23 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=413233>. Acesso em: 24/07/2022.

MENDES, Marcos et. al., *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*, Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, Coordenação de Estudos, 2008.

MINAS GERAIS. Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. *Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios*, Belo Horizonte, 12 de janeiro de 2009. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=18030&ano=2009>. Acesso em: 25/07/2022.

PERNAMBUCO, Lei n.º 10.489, de 2 de outubro de 1990, alterada pela Lei n.º 16.616, de 15 de julho de 2019, *Dispõe sobre a distribuição, entre os municípios, da parcela do ICMS que lhes é destinada*, Recife, 16 de julho de 2019, Disponível em: [https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis\\_Tributarias/1990/Lei10489\\_90.htm](https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/1990/Lei10489_90.htm). Acesso em 25/07/2022.

PIAUI, Lei 7.429, de 28 de dezembro de 2020, *Cria o ICMS-Educação e altera a Lei n.º 5.001, de 14 de janeiro de 1998, que dispõe sobre mecanismo de distribuição do ICMS às prefeituras municipais segundo os mandamentos constitucionais*, Teresina, 29 de julho de 2021, Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/norma/4764>.

PIAUI, Lei 7.540, de 29 de julho de 2021, *Altera a Lei n.º 5.001, de 14 de janeiro de 1998*, Teresina, 29 de julho de 2021, Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/norma/5141>. Acesso em 24/07/2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social, *Educação & Sociedade*, Campinas, V.39, N. 145, p.846-869, out-dez 2018.

REZENDE, Elisângela Inês Oliveira Silva de. Caminhos e descaminhos da educação fiscal: Um olhar crítico sobre a tributação, a educação, a cidadania à luz da trajetória constitucional brasileira. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

REZENDE, Elisângela Inês Oliveira Silva de & GODOI, Marciano Seabra de. Financiamento da educação básica, o novo Fundeb e as expectativas geradas pela Emenda Constitucional 108/2020, In: SCAFF, Fernando Facury et. al. (Orgs.). *Interseções entre o Direito Financeiro e o Direito Tributário*, Belo Horizonte: D'Plácido, 2021, 591-628.

RIBEIRO, Andreia Couto. Desigualdade no Financiamento da Educação Básica: panorama do valor anual total por aluno (VAAT) para o novo Fundeb, *FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação*, v.12, n.6, 2022, 1-21.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n.º 15.766, de 20 de dezembro de 2021. *Dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS - pertencente aos municípios*. Porto Alegre, 21 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=424847>. Acesso em 24/07/2022.

RONDÔNIA, Projeto de Lei Complementar n.º 180, de 9 de maio de 2022, *Disciplina a distribuição da parcela do ICMS destinada aos Municípios e revoga as Leis Complementares n.º 115, de 14 de junho de 1994 e n.º 147, de 15 de janeiro de 1996*, Porto Velho, 9 de maio de 2022, Disponível em: <https://www.al.ro.leg.br/atividade-parlamentar/pesquisa-de-projetos-1>. Acesso em 25/07/2022.

RORAIMA. Lei Complementar n.º 311, de 14 de março de 2022, *Dispõe sobre critérios de distribuição do produto da arrecadação do imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, pertencentes aos municípios, em atendimento ao disposto na Emenda Constitucional n. 303, de 28 de dezembro de 2021, e dá outras providências*, Boa Vista, 14 de março de 2021, Disponível em: <http://sapl.al.rr.leg.br/ta/2032/text?>. Acesso em: 24/07/2022.

SANTA CATARINA, Projeto de Emenda Constitucional n.º 4, de 17 de junho 2021. *Altera o art. 133 da Constituição Estadual e dá outras providências*, Florianópolis, 17 de junho de 2021, Disponível

em: <https://www.alesc.sc.gov.br/legislativo/tramitacao-de-materia/PEC/0004.2/2021>. Acesso em: 25/07/2022.

SÃO PAULO, Projeto de Lei nº 216, de 7 de abril de 2021, Cria o Índice de Qualidade do Ensino do Município – IQEM e dá outras providências, São Paulo, 7 de abril de 2021, Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000364850>. Acesso em 25/07/2022.

SERGIPE. Lei nº 8.628, de 05 de dezembro de 2019. *Cria o ICMS-Social e estabelece, na forma do inciso IV do art. 158 e do inciso II do parágrafo único do mesmo dispositivo da Constituição Federal, critérios para a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, pertencente aos Municípios, e dá providências correlatas*, Aracaju, 5 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=386925>. Acesso em: 25/07/2022.

TANNO, Claudio Riyudi. Novo Fundeb: valor aluno ano total (VAAT) como parâmetro de equalização e implantação do custo aluno qualidade (CAQ), In: SOUZA, Marcelo Lopes de et. al. (orgs.). *Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas*, Brasília: Ministério da Educação - INEP, 2021, pp.109-146.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Perdas para a Educação: Teto do ICMS vira Lei sem recomposição para o Fundeb, disponível em <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/nota-avancos-do-novo-fundeb-correm-risco-com-projeto-que-altera-icms/> Acesso em 24/07/2022.

XIMENES, Salomão Barros. *Direito à Qualidade na Educação Básica – Teoria e Crítica*, São Paulo: Quartier Latin, 2014.

Data de Recebimento: 29/07/2022

Data de Aprovação: 23/01/2023

## INCLUSÃO DE CRIANÇAS COM AUTISMO NA EDUCAÇÃO INFANTIL: DO DIREITO CONSTITUCIONAL À REALIDADE DA ESCOLA PÚBLICA

## INCLUSIÓN DEL NIÑOS COM AUTISMO EN LA EDUCACIÓN INFANTIL: DEL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA REALIDAD DE LA ESCUELA PÚBLICA

Adélia Carneiro da Silva Rosado\*  
Kátia Patrício Benevides Campos\*\*

### RESUMO

A inclusão escolar de crianças com autismo em salas comuns é marcada por desafios e possibilidades. A discussão sobre o direito à educação inclusiva ganhou destaque nas últimas três décadas graças às reflexões dos movimentos internacionais e nacionais sobre o direito à educação de pessoas com deficiência em espaços comuns. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é analisar a inclusão escolar de crianças com autismo na educação infantil. Para isso, tem-se como objetivos específicos: discutir aspectos do direito constitucional sobre a educação; identificar, por meio de entrevistas, concepções de professoras sobre a educação infantil sobre inclusão escolar das crianças com autismo. Usou-se como referencial teórico-metodológico a perspectiva socio histórica de Vygotsky. Os resultados apontam que o direito à educação na escola comum de pessoas com autismo ainda é frágil devido às disputas ideológicas e à falta de formação dos profissionais; todavia, a postura inclusiva e as concepções das professoras que participaram da pesquisa demonstram uma tendência para o crescimento de atitudes mais inclusivas nos espaços escolares.

Palavras-chave: Autismo; Direito Constitucional; Educação inclusiva.

### RESUMEN

La inclusión escolar de niños con autismo en clases comunes ocurre con desafíos y posibilidades. La discusión sobre el derecho a la educación inclusiva ha ganado protagonismo en las últimas tres décadas gracias a las reflexiones de movimientos internacionales y nacionales sobre el derecho a la educación de las personas con discapacidad en los espacios comunes. En este sentido, el objetivo de este trabajo es analizar la inclusión escolar de los niños con autismo en la educación infantil. Para eso, tenemos los siguientes objetivos específicos: discutir aspectos del derecho constitucional a la educación; identificar, a través de entrevistas, las concepciones de docentes de educación infantil sobre la inclusión escolar de niños con autismo. Asumimos como concepción teórico-metodológico la perspectiva socio-histórica de Vygotsky. Los resultados indican que el derecho a la educación en escuelas comunes para personas con autismo es aún frágil debido a disputas ideológicas, falta de formación profesional, sin

\*Mestra em Educação pela Universidade Federal de Campina Grande. Especialista em Educação e Políticas Públicas pela UEPB. Especialista em Educação Infantil, especial e TGD - IBRA, Bacharela em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba. Professora Substituta da Universidade Estadual da Paraíba - Departamento de Educação. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2649315301429403>, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3339-2376>, E-mail [adeliarosado@hotmail.com](mailto:adeliarosado@hotmail.com).

\*\*Pós-doutora em Educação pela Universidade Federal da Paraíba, Doutora em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Mestra em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual da Paraíba título. Professora Associada I do Programa de Pós-Graduação em Educação e da Unidade Acadêmica de Educação da Universidade Federal de Campina Grande. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0261889946629853>, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0520-8081>, E-mail: [katiapbcampos@gmail.com](mailto:katiapbcampos@gmail.com).

embargo, la actitud y concepciones inclusivas de los docentes que participaron de la investigación demuestran una tendencia al crecimiento de las actitudes más inclusivas en los espacios escolares.

Palabras-claves: Autismo; Derecho constitucional; Educación inclusiva.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho representa um recorte da pesquisa de mestrado da primeira autora e tem como objeto a inclusão escolar de crianças com autismo na educação infantil. Assim, serão abordadas as concepções de deficiência que circulam na sociedade, as questões referentes ao autismo e o direito à educação desse público.

A pesquisa de campo foi realizada em uma escola pública, tendo como sujeitos direitos duas professoras (utilizou-se os nomes fictícios: Coral e Deb) da educação infantil que tinham crianças com autismo (utilizou-se os nomes fictícios: Ted e Bob) matriculadas em suas salas, e não contavam com professoras de apoio (mediadoras ou cuidadoras) para essas crianças, papel que foi desempenhado pelas mães que frequentam cotidianamente a instituição. Para a análise das entrevistas, utilizou-se a proposta de Aguiar e Ozella, os “núcleos de significação”<sup>1</sup>, a fim de aproximar-se dos significados e sentidos que emergem das falas dos sujeitos. A partir da análise dos núcleos de significação, constatou-se algumas questões que são apontamentos importantes para a discussão da temática em foco.

Embora o autismo não seja considerado uma deficiência em termos médicos, a Lei 12.764/2012 estabelece, em seu art. 1º, que “a pessoa com transtorno do espectro autista é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais”<sup>2</sup>, para a proteção de seus direitos. A deficiência pode ser entendida como uma construção social que segrega um grupo de pessoas que não se enquadra no padrão hegemônico de normalidade<sup>3</sup>.

O modelo médico compreende a deficiência como um fato biológico, uma tragédia pessoal, que necessita de reparo e/ou reabilitação. Nesse sentido, a medicina é utilizada para ajustar as pessoas com deficiência à normalidade desejável<sup>4</sup>.

No início dos anos 70, o modelo social de deficiência, proposto por sociólogos que formaram a primeira organização política constituída e gerenciada por pessoas com deficiência (Upias<sup>5</sup>), questionou o modelo tradicional médico. Como explica Diniz:

A deficiência passou a ser entendida como uma forma particular de opressão social, como a sofrida por outros grupos minoritários, como as mulheres ou os

<sup>1</sup> AGUIAR, Wanda M. J.; OZELLA, Sergio. Núcleos de significação como instrumento para a apreensão da constituição dos sentidos. *Psicologia, Ciência e profissão*, v 26, n. 2, p. 222-245, 2006.

<sup>2</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012*. Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm). Acesso em: 16 maio 2021.

<sup>3</sup> DINIZ, Débora. *O que é deficiência*. São Paulo: Brasiliense, 2012.

<sup>4</sup> CAMPOS, Kátia Benevides. *Isabel na escola: desafios e perspectivas para a inclusão de uma criança com síndrome de Down numa classe comum*. 2012. 185 p. Tese – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2012.

<sup>5</sup> Union of the Physically Impaired Against Segregation – Liga dos Lesados Físicos Contra a Segregação.

negros. O marco teórico do grupo de sociólogos deficientes que criaram a Upias foi o materialismo histórico, o que os conduziu a formular a tese política de que a discriminação pela deficiência era uma forma de opressão social<sup>6</sup>.

Vale lembrar que não se está negando a existência do corpo com lesão, mas atribuindo-se a discriminação e desigualdade social a fatores socioculturais enfrentados por esses sujeitos. Entender a importância da discussão sociológica no campo da deficiência não é negar os aspectos biológicos, mas compreender que a desvantagem não é um processo natural.

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência<sup>7</sup> trouxe o modelo social de deficiência como marco teórico, ratificado por diversos países, incluindo o Brasil, o qual posteriormente instituiria a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência<sup>8</sup>.

Leite, Ribeiro e Costa Filho, ao comentarem a lei citada, salientam que:

Ao deixar de ser confundida com atributos pessoais, abandona-se a 'naturalização' da deficiência, que passa a ser reconhecida enquanto opressão social, na medida em que se compreende que a inacessibilidade aos direitos fundamentais, na verdade, resulta dos obstáculos físicos, atitudinais, linguísticos, culturais, econômicos etc., erguidos pela própria sociedade<sup>9</sup>.

Assim, vem ganhando força a concepção social de deficiência frente ao modelo médico que ainda vigora no discurso popular. Sabe-se que leis, decretos e regulamentos por si só não mudam as concepções preconceituosas, todavia, são um importante instrumento de luta para a efetivação de direitos.

Uma visão mais arrojada e atual defende que a deficiência passa a ser interpretada como uma diferença entre tantas outras características humanas. Lima afirma que:

Considerar que uma deficiência é mais um dos atributos humanos, nada mais, nada menos diferente de qualquer outro atributo, é considerar que ter uma deficiência é ter o status de pessoa normal, com deficiência, com 1,60 m de altura, com cabelos curtos, com olhos puxados, etc<sup>10</sup>.

Essa concepção ajuda a compreender que a desvantagem histórica das pessoas com deficiência está ligada às relações de subordinação a que são submetidas, pois nossa

---

<sup>6</sup> DINIZ, *Op. cit.*, p. 17.

<sup>7</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 2006. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=424-cartilha-c&category\\_slug=documentos-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=424-cartilha-c&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 15 jan. 2020.

<sup>8</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 13.146*, de 6 de julho de 2015 (Lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência). 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 16 maio 2021.

<sup>9</sup> LEITE, Flávia P. A.; RIBEIRO, Lauro Luiz G.; COSTA FILHO, Waldir M. (org.) *Comentários ao Estatuto da Pessoa com deficiência*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 67.

<sup>10</sup> LIMA, Francisco José de. Ética e inclusão: o status da diferença. In: MARTINS, Lucia de Araújo Ramos *et al.* (org.) *Inclusão: compartilhando saberes*. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010, p. 61.

sociedade vincula a competência e a capacidade dos sujeitos à sua inserção no mercado de trabalho.

Diante disso, a inadequação das pessoas com deficiência ao mercado de trabalho é uma marca negativa, pois gera uma maior dependência e atenta contra a produção do sistema capitalista<sup>11</sup>. Assim, com o crescente processo de globalização, a necessidade de escolarização das pessoas com deficiência foi ganhando contornos mais fortes, devido à valorização da educação como instrumento de desenvolvimento do país e para tornar esses indivíduos úteis à sociedade.

No contexto da criança com deficiência, percebe-se que a etapa da educação infantil ainda é marcada por um caráter assistencialista. As crianças com deficiência enfrentam uma dupla discriminação: ser criança e ser sujeito com deficiência, fatos que, ao longo da história, geraram inferiorização e práticas de exclusão. Além disso, a história da educação é marcada por práticas de prevenção e correção, pela dicotomia normal/anormal e pela classificação e exclusão das crianças com deficiência<sup>12</sup>.

Para além das normas jurídicas e das políticas públicas, estão enraizadas na prática social a discriminação e a invisibilização dessas crianças. Para Victor, Machado e Rangel “ser criança e ser deficiente é uma condição diferenciada de infância dentro da Educação Infantil”<sup>13</sup>. Essa confluência de áreas marginalizadas aumenta a condição de vulnerabilidade desses sujeitos. Dessa forma, a inclusão educacional das crianças com deficiência fica ecoando apenas no campo do discurso.

Em relação às crianças com autismo, os desafios enfrentados no processo de inclusão escolar vão desde a falta de informações dos profissionais da educação sobre o transtorno, o que gera concepções equivocadas, até a falta de adaptações nas estruturas físicas e metodológicas das instituições.

Nesse sentido, pergunta-se: que instrumentos normativos garantem o acesso à educação inclusiva das crianças com autismo? Quais concepções as professoras da educação infantil têm sobre a inclusão das crianças com autismo na sala regular?

Na busca de responder esses questionamentos, o objetivo geral deste texto é analisar os dispositivos legais que garantem o direito à educação inclusiva das crianças com autismo e as concepções de professoras sobre a inclusão escolar de crianças com autismo na educação infantil. Para tanto, foram traçados os seguintes objetivos específicos: (i) discutir os aspectos centrais do Direito Constitucional sobre a educação; (ii) identificar as concepções de professoras da educação infantil sobre a inclusão escolar de crianças com autismo.

---

<sup>11</sup> PIRES, José. A questão ética frente às diferenças: uma perspectiva da pessoa como valor. In: MARTINS, Lucia de Araujo Ramos *et al.* (org.). *Inclusão: compartilhando saberes*. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

<sup>12</sup> CARVALHO, Marta Maria Chagas de. Quando a história da educação é a história da disciplina e higienização das pessoas. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). *História social da infância no Brasil*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

<sup>13</sup> VICTOR, Sonia Lopes; MACHADO, Lucyenne M. da C. V.; RANGEL, Fabiana Alvarenga. A infância da criança com deficiência: uma revisão bibliográfica. In: VICTOR, Sonia Lopes; DRAGO, Rogério; CHICON, José Francisco (org.). *Educação Especial e Educação Inclusiva: conhecimentos, experiências e formação*. Araraquara, SP: Junqueira & Marin, 2011, p. 162.

Para alcançar esses objetivos e conduzir o olhar da pesquisa, usou-se como filiação teórico-metodológica a perspectiva sócio histórica. Dessa forma, pensa-se os sujeitos a partir de seu contexto cultural, como produtos históricos que transformam e são transformados, constituindo-se humanos a partir das relações com os outros sujeitos e com os objetos da cultura. Nesse sentido, um dos fatores determinantes para o desenvolvimento humano é a transmissão da cultura socialmente construída<sup>14</sup>. Assim, a escola tem como um de seus objetivos a transmissão do conhecimento historicamente elaborado nas suas diversas dimensões (científica, artística, relacional). No que se refere à educação infantil, a transmissão da cultura elaborada historicamente é conduzida a partir das experiências infantis, levando-se em consideração a cultura, a linguagem, a afetividade e a cognição como constituintes do desenvolvimento humano.

Desse modo, a Educação Infantil é pensada não como um mero espaço de socialização, mas um lugar que deve oportunizar às crianças um meio social que potencialize seu desenvolvimento integral (motor, cognitivo, psicológico, emocional). A criança, nessa concepção, não é um ser biologicamente determinado, passivo, que depende exclusivamente do adulto, mas um sujeito interativo que contribui para a cultura, porque cria, imagina, sente, constrói conhecimentos com base no vivido, nas suas experiências culturais, na sua relação com o Outro.

A reflexão sobre o processo de inclusão escolar das crianças com autismo evoca alguns esclarecimentos acerca do autismo, discussão presente a seguir.

### **Breves considerações sobre o autismo**

Esta seção contém um breve relato histórico sobre como foi sendo constituída, em meio à diversidade de opiniões e teorias, polêmicas e controvérsias, a história do autismo.

Em 1943, Leo Kanner, psiquiatra, publicou um estudo sobre onze crianças que apresentavam incapacidade de estabelecer relações com as demais pessoas, atraso no desenvolvimento da fala, além de comportamentos estereotipados e ritualísticos, o que denominou de “Distúrbio autístico do contato afetivo<sup>15</sup>”. Kanner observou que os diagnósticos de algumas crianças pareciam confusos e passou a investigar essa nova categoria de distúrbio. A pesquisa de Kanner não foi realizada em contexto escolar, mas clínico. Sabe-se que a medicina influencia significativamente as perspectivas pedagógicas, entretanto, deve-se ter claro que as teorias psicológicas são importantes para a compreensão do sujeito e do desenvolvimento humano, mas não dão conta de orientar diretamente questões educacionais, pois não podem mensurar as possibilidades de cada sujeito para aprender.

A palavra autismo é originária do grego *autos*, que significa “por si mesmo”. Segundo Orrú “é um termo usado, em psiquiatria para denominar comportamento

---

<sup>14</sup> VYGOTSKY, Lev. *A formação social da mente*. Tradução de José Cipolla Neto, Luís Silveira Menna Barreto e Solange Castro Affeche. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

<sup>15</sup> BOSA, Cleonice; BAPTISTA, Claudio Roberto. Autismo e educação: atuais desafios. In: BAPTISTA, Claudio Roberto; BOSA, Cleonice. *Autismo e educação: reflexões e propostas de intervenção*. Porto Alegre: Artmed, 2002.

humanos que se centralizam em si mesmos, voltados para o próprio indivíduo”<sup>16</sup>. Kanner, ao utilizá-la para denominar a nova categoria de distúrbio, procurou destacar as dificuldades da criança com autismo de se relacionar com outras pessoas, apesar de o psiquiatra ressaltar que os prejuízos intelectuais desses indivíduos não eram, de maneira geral, significativos<sup>17</sup>.

O autismo, quando descrito por Kanner, foi classificado na categoria de “esquizofrenia”, devido às similaridades dos sintomas. Posteriormente, o autor defendeu que o autismo enquadrar-se-ia mais adequadamente como “psicose infantil”<sup>18</sup>.

Na discussão sobre a classificação de autismo, há duas instituições cuja função é padronizar os diagnósticos de doenças e transtornos, que têm influência nos debates internacionais sobre autismo, a saber: Organização Mundial da Saúde (OMS), que produz a Classificação Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID); e a Associação Americana de Psiquiatria (APA), que produz o Manual de Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais (DSM-V).

Bosa afirma que:

As primeiras edições da CID não fazem qualquer menção ao autismo. A oitava edição o traz como forma de esquizofrenia, e a nona agrupa-o como psicose infantil. A partir da década de 80, assiste-se a uma verdadeira revolução pragmática no conceito, sendo o autismo retirado da categoria psicose no DSM-III e no DSM-III-R, bem como na CID-10, passando a fazer parte dos transtornos globais do desenvolvimento. Já o DSM-IV traz o transtorno autista como integrando os transtornos invasivos do desenvolvimento<sup>19</sup>.

Como explicar essa inconstância na classificação de autismo? Essas mudanças podem refletir o acúmulo de conhecimento produzido em pesquisas, mudanças de paradigmas e, portanto, demonstram a complexidade para se classificar a diversidade humana.

Soma-se à dificuldade de classificar o autismo a complexa tarefa do diagnóstico, pois não existe nenhum exame laboratorial ou genético capaz de confirmar essa condição no sujeito. O diagnóstico é clínico, isto é, baseado na observação médica e no relato da família. Exames como mapa genético, audiometria, ressonância magnética, entre outros, são requisitados para afastar a hipótese de outros transtornos ou síndromes. Logo, o autismo é uma condição que não apresenta características fenotípicas, isto é, não é possível distinguir uma pessoa com autismo por seus traços físicos, como ocorre, por exemplo, com pessoas com Síndrome de Down.

No Brasil, a Lei 13.438/2017 obriga os pediatras do Sistema Único de Saúde (SUS) a adotarem um protocolo que avalie o risco para o desenvolvimento psíquico em crianças

---

<sup>16</sup> ORRÚ, Silvia Ester. *Autismo, linguagem e educação: interação social no cotidiano escolar*. Rio de Janeiro: Wak Ed., 2009. p. 17.

<sup>17</sup> DONVAN, Jonh; ZUCKER, Caren. *Outra sintonia: a história do autismo*. São Paulo: Companhia das letras, 2017.

<sup>18</sup> BOSA, Cleonice; BAPTISTA, Claudio Roberto. *Op. Cit.*

<sup>19</sup> BOSA, Cleonice. *Autismo: atuais interpretações para antigas observações*. In: BAPTISTA, Claudio Roberto; BOSA, Cleonice. *Autismo e educação: reflexões e propostas de intervenção*. Porto Alegre: Artmed, 2002. p.28.

de até dezoito meses para a detecção precoce de desvios ou prejuízos no desenvolvimento infantil<sup>20</sup>.

Os marcos no desenvolvimento infantil são padrões que definem por faixa etária as habilidades que devem ser adquiridas ao longo do desenvolvimento. Embora cada sujeito se desenvolva dentro das suas singularidades, é necessário observar que o atraso em determinadas áreas pode representar uma pista para possíveis alterações do neurodesenvolvimento. Observar os indicadores pode garantir uma intervenção precoce nos casos necessários.

Atualmente, o autismo é classificado no Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais (DSM-V), elaborado pela Associação Americana de Psiquiatria (APA), como Transtorno do Espectro Autista (TEA), tendo como características:

[...] déficits persistentes na comunicação social e na interação social em múltiplos contextos, incluindo déficits na reciprocidade social, em comportamentos não verbais de comunicação usados para interação social e em habilidades para desenvolver, manter e compreender relacionamentos. Além dos déficits na comunicação social, o desenvolver, manter e compreender relacionamentos. Além dos déficits na comunicação social, o comportamento, interesses ou atividades<sup>21</sup>.

Assim como o DSM-V, o CID-11, elaborado em 2018, que entrou em vigor em janeiro de 2022, mas ainda não se usa no Brasil por depender de tradução oficial, também traz o autismo como Transtorno do Espectro Autista. Portanto, o que era classificado como Autismo Infantil, Autismo Atípico, Síndrome de Rett, Transtorno Desintegrativo da Infância, Transtorno com Hipercinesia Associada a Retardo Mental e a Movimentos Estereotipados, Síndrome de Asperger, outros Transtornos Globais do Desenvolvimento e Transtornos Globais do Desenvolvimento sem Outra Especificação passa a ser incluído como Transtorno do Espectro Autista (TEA).

O termo “espectro” introduzido nas discussões a partir dos estudos e da militância de Lorna Wing, psiquiatra e mãe de uma criança com autismo, repercutiu nas searas política, social e científica por apresentar uma nova perspectiva sobre o transtorno. Wing, na década de 1970, fez um levantamento e examinou centenas de relatórios médicos, entrevistou pais e produziu artigos que alavancaram mudanças no conceito de autismo. O termo espectro autista ficou ainda mais conhecido quando Wing o escolheu como novo título para seu clássico manual para pais, intitulado *The Autistic Spectrum* (O Espectro Autista)<sup>22</sup>. Pensar no autismo enquanto espectro ajudou a compreender que mesmo os sujeitos que não se encaixavam perfeitamente na categoria definida por Kanner precisavam de ajuda e que uma definição mais ampla, que desse conta das demais combinações possíveis de sintomas, era fundamental para reconhecer as diferentes

<sup>20</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 13. 438*, de 26 de abril de 2017. Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para tornar obrigatória a adoção pelo Sistema Único de Saúde (SUS) de protocolo que estabeleça padrões para a avaliação de riscos para o desenvolvimento psíquico das crianças. Acesso em: 10 fev. 2021.

<sup>21</sup> American Psychiatric Association. *DSM-V – Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais*. Porto Alegre: Artmed, 2014. p. 31.

<sup>22</sup> DONVAN, Jonh; ZUCKER, Caren. *Op. Cit.*

necessidades dos sujeitos. Hoje, a classificação médica considera como níveis de TEA: leve, moderado e grave, dependendo da autonomia do sujeito.

Segundo Donvan e Zucker, “durante quarenta anos, a partir de 1960, o trabalho de apoio ao autismo foi levado a cabo pelas mães e pais dedicados a melhorar o mundo para os filhos. Eram deles as vozes que se ouviam, falando por gente que não podia falar por si”<sup>23</sup>. Todavia, esse cenário vem se modificando desde então, quando adultos com autismo passaram a protagonizar as novas discussões.

A partir da década de 90, autistas adultos começaram a ter suas opiniões amplamente divulgadas, graças ao auxílio da internet, que garantiu um ambiente em que os autistas conseguem expressar suas opiniões sem a necessidade de contato direto com outras pessoas, o que diminuiu suas dificuldades na comunicação de suas ideias. Os autistas adultos, entre eles Jim Sinclair, passaram a refutar concepções de autismo como doença que deveria ser curada. Jim e outros autistas desenvolveram a filosofia da neurodiversidade, que enunciava o autismo como mais uma diferença humana, isto é, uma característica, um modo de ser humano. Os ativistas da neurodiversidade argumentavam que muitas famílias utilizam terapias em busca da “normalização” do sujeito, reprimindo sua personalidade. As famílias contra-argumentavam que esses ativistas não deveriam ser considerados autistas porque não possuíam as mesmas limitações que seus filhos. Estava em jogo não só o discurso sobre o que realmente é o autismo, mas como, por quem e com que financiamento as questões relativas seriam tratadas<sup>24</sup>.

Durante a história do autismo, os contornos foram sendo reajustados, teorias foram revisitas e novas concepções surgiram. A complexidade do desenvolvimento humano não pode ser compreendida com um olhar exclusivamente de um campo científico. Pensando na inclusão escolar das crianças com autismo na Educação Infantil, é preciso enxergar as possibilidades de aprendizagem e desenvolvimento específicas de cada sujeito dentro do seu contexto sociocultural, reconhecendo que a diversidade humana não cabe em um rótulo.

### **Direito constitucional à Educação: onde é o lugar da educação da criança com autismo?**

O discurso do movimento inclusivo Educação para Todos teve início após a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas, em 1948; entretanto, só ganhou força a partir da disseminação dos princípios da Declaração de Salamanca, em 1994<sup>25</sup>. Os países signatários da Declaração de Salamanca concordaram em adotar um sistema de educação inclusivo. Assim, a declaração traz o seguinte dispositivo: “adotem o princípio de educação inclusiva em forma de lei ou de política, matriculando todas as crianças em escolas regulares, a menos que existam fortes

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> DONVAN, Jonh; ZUCKER, Caren. *Op. cit.*

<sup>25</sup> MARTINS, Lúcia de A. R. Alunos com necessidades educacionais especiais e as práticas pedagógicas na escola regular. In: VICTOR, Sonia Lopes; DRAGO, Rogério; CHICON, José Francisco (org.). *Educação Especial e Educação Inclusiva: conhecimentos, experiências e formação*. Araraquara, SP: Junqueira & Marin, 2011.

razões para agir de outra forma”<sup>26</sup>. O Brasil, como país signatário, passou a adotar o sistema inclusivo de educação como pode ser observado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996).

Entretanto, a Constituição Federal do Brasil (1988), já estabelecia, entre os direitos fundamentais, o à educação e ao acesso à rede regular de ensino às pessoas com deficiência, como pode-se observar abaixo:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. [...]

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009);

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996);

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

IV - Educação Infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)<sup>27</sup>.

É evidente que o termo “todos” está relativizado e inclui apenas aqueles que se adequam à cultura escolar vigente. A palavra “preferencialmente” também serve como estratégia para classificar aqueles que podem ou não frequentar o sistema regular de ensino. Assim, as crianças com deficiência continuavam fora da escola regular.

Após a Declaração de Salamanca, a perspectiva da educação inclusiva foi utilizada para fechamento de espaços públicos destinados às pessoas com deficiência (classes especiais e oficinas pedagógicas), e não sua reconfiguração<sup>28</sup>. Segundo Kassar:

[...] serviços especializados são onerosos e, diante de restrições de investimento, são destinadas à população brasileira programas de massa para uma escola com características precárias de funcionamento, onde condições de trabalho que resultem aprendizado escolar pelos alunos nem sempre são garantidos, apesar de cotidianos esforços de alunos e professores e alunos<sup>29</sup>.

Do ponto de vista do movimento pela Educação Inclusiva, a escola regular deve garantir o direito à educação para todas as pessoas. Assim, a inclusão de pessoas com deficiência na sala regular demanda políticas públicas que busquem garantir a qualidade da educação ofertada, e não apenas o acesso à escola comum. A Educação Especial, enquanto modalidade de ensino, deve perpassar todas as etapas e subsidiar o processo

<sup>26</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pela Assembléia Geral da ONU em dezembro de 2006. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=424-c&category\\_slug=documentos-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=424-c&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 15 jan. 2020.

<sup>27</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2016.

<sup>28</sup> KASSAR, Monica C. M. Educação Especial no Brasil: desigualdades e desafios no reconhecimento da diversidade. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 120, p. 833-849, jul./set. 2012.

<sup>29</sup> KASSAR, Monica C. M. *Op. cit.*, p. 845.3

de inclusão. A educação em instituições específicas deve ser a exceção, não a regra. Mas, para que isso aconteça, é necessário um esforço coletivo para colocar na agenda política propostas que garantam os recursos necessários para subsidiar os investimentos na atual Política brasileira de Educação Especial na perspectiva inclusiva.

Retomando os instrumentos jurídicos que tratam da educação da pessoa com deficiência, após a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), ao tratar da educação de crianças e adolescentes, estabelece em seu art. 53, inciso I, a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”<sup>30</sup>. Assim, essa legislação prevê que é fundamental que os alunos tenham disponíveis condições equânimes de estar, participar e se desenvolver no ambiente escolar. Para as pessoas com deficiência, isso significa que adaptações (físicas, metodológicas, comunicacionais) devem ser feitas para assegurar sua plena participação nas atividades escolares. Além disso, o investimento em formação e capacitação de professores é fundamental para construção de novas concepções que reflitam diretamente nas práticas escolares.

Nessa direção, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) institui a etapa da Educação Infantil como a primeira da Educação Básica e estabelece como finalidade “o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”<sup>31</sup>. Assim, desde a mais tenra idade, as crianças devem partilhar experiências de convívio social, cultural e educacional em instituições públicas.

A respeito das pessoas com deficiência, a LDB estabelece a educação especial como modalidade de educação que deve ser oferecida desde a educação infantil:

Art. 58. Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular serviços de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).

§ 1º Haverá, quando necessário, apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela de educação especial.

§ 2º O atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não for possível a sua integração nas classes comuns de ensino regular.

§ 3º A oferta de educação especial, nos termos do caput deste artigo, tem início na Educação Infantil e estende-se ao longo da vida, observados o inciso III do art. 4º e o parágrafo único do art. 60 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.632, de 2018).<sup>32</sup>

O art. 58 da LDB estabelece a escola regular como primeira opção para educação das pessoas com deficiência, alternativa preferencial, visto que as pessoas com deficiência têm demandas diversas e podem ter ganhos significativos em ambientes especializados, como no caso dos surdos. Além disso, estabelece que, desde a Educação Infantil, as

<sup>30</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 8.069*, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA). 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 16 maio 2019.

<sup>31</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB). 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 16 maio 2019.

<sup>32</sup> Idem, *Ibidem*.

crianças público-alvo da Educação Especial devem ter o direito ao acesso às instituições de educação.

Apesar de todo aparato no ordenamento jurídico, as condições no cotidiano das instituições de educação ainda não favorecem um ambiente inclusivo. Sobre essa questão, Mendes entende que o debate sobre a inclusão escolar se tornou muito caloroso e radical no Brasil e que “as perspectivas para a mudança estão postas na lei, mas ainda não estão devidamente traduzidas em ações políticas, e por isso nem chegam às escolas, e menos ainda às salas de aulas”<sup>33</sup>. É inegável a importância dos avanços na legislação; entretanto, não se pode esperar que apenas a mudança em normas jurídicas faça a diferença na cultura de exclusão presente na escola.

A concepção de deficiência nas políticas públicas de educação ainda expressa a carência, a falta e a limitação. O discurso é reconfigurado, mas, em sua essência, vigora o modelo médico, que se baseia nas condições biológicas do sujeito, portanto, não houve uma ruptura significativa capaz de implantar um novo entendimento na escola<sup>34</sup>. Mesmo após a Convenção Internacional sobre os direitos da pessoa com deficiência (ONU), que expôs uma nova concepção de pessoa com deficiência:

“aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas”<sup>35</sup>.

O foco dos discursos permaneceu ainda centrado em uma perspectiva tecnicista e funcionalista, enquadrando os sujeitos em padrões considerados normais.

Em 2008, emerge, no Brasil, a Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva, tendo como finalidade assegurar a inclusão de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento<sup>36</sup> e altas habilidades/superdotação, “orientando os sistemas de ensino para garantir: acesso ao ensino regular, com participação, aprendizagem e continuidade nos níveis mais elevados do ensino [...]”<sup>37</sup>. Nessa perspectiva, a modalidade de Educação Especial é subsidiária e não substitutiva, como parece ser a interpretação de alguns profissionais da educação.

Em relação às pessoas autistas, é instituída a Política Nacional de proteção aos direitos das pessoas com TEA na forma de lei federal. Essa lei ficou conhecida como “Berenice Piana”, nome da ativista que lutou pela aprovação desse instrumento jurídico.

<sup>33</sup> MENDES, Enicéia G. A radicalização do debate sobre inclusão escolar no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, v. 11, n. 33, p. 387-405, set./dez. 2006.

<sup>34</sup> KUHNEN, Roseli T. A concepção de deficiência na política de educação especial brasileira (1973-2016). *Revista Brasileira de Educação Especial*, Marília, v. 23, n. 3, p.329-344, jul./set. 2017.

<sup>35</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 2006. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=424-c&category\\_slug=documentos-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=424-c&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192). Acesso em 15 jan. 2020.

<sup>36</sup> Os estudantes com transtornos globais do desenvolvimento são aqueles que apresentam alterações qualitativas das interações sociais recíprocas e na comunicação, um repertório de interesses e atividades restrito, estereotipado e repetitivo. Incluem-se nesse grupo estudantes com autismo, síndromes do espectro do autismo e psicose infantil.

<sup>37</sup> BRASIL. *Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação inclusiva*. Brasília: MEC, 2008.

A Lei 12.764/2012 estabelece, em seu art. 1º, que “a pessoa com transtorno do espectro autista é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais”. Dessa forma, todos os direitos conquistados pelas pessoas com deficiência são estendidos às pessoas com TEA, como cotas de ação afirmativa em instituições públicas de ensino e concurso público, vaga especial em estacionamento, prioridade no atendimento, entre outros.

Em 2015, é instituída a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), que visa garantir a igualdade de condições no gozo dos direitos sociais e de cidadania das pessoas com deficiência. Essa lei é fruto de lutas nacionais e internacionais de movimentos sociais, e ratifica muitos dos princípios já expostos na Convenção sobre os Direitos da Pessoa com deficiência da ONU (2006).

Segundo Leite, Ribeiro e Costa Filho, a LBI reafirma o conceito de deficiência baseado no modelo social já defendido na convenção. Os autores explicam que:

A mudança de paradigma do modelo médico para o modelo social de direitos humanos conquistada no tratado e corroborada pela LBI avança por considerar a deficiência não apenas por critérios meramente técnicos e funcionais, agregando ao conceito aspectos que levam em consideração o meio onde está inserida a pessoa. [...]

O novo parâmetro considera que a limitação funcional do indivíduo um fato que, com recursos de acessibilidade e apoios, não se impõe como obstáculo ao exercício de seus direitos. A sociedade é corresponsável pela inclusão das pessoas com deficiência<sup>38</sup>.

Todavia, o que se observa é que o discurso do modelo médico continua dominando o cenário das políticas públicas. Em relação à educação das pessoas com deficiência, a LBI prevê o direito a um sistema educacional inclusivo ao longo de todas as etapas de ensino; entretanto, na prática, observa-se um distanciamento entre os imperativos legais e o cotidiano da escola pública brasileira<sup>39</sup>.

De fato, o ordenamento jurídico já possui uma base consistente para a implementação de um modelo de educação mais inclusivo, todavia, essas conquistas podem ser neutralizadas por políticas públicas que representam um retrocesso na garantia do direito à educação das pessoas com deficiência, como o decreto que instituiu a nova Política Nacional de Educação Especial (PNEE), de setembro de 2020. A PNEE apresentou argumentos que traziam margem para o retorno maciço das instituições especializadas e das classes especiais. A disputa entre instituições especializadas, Ministério Público Federal, grupos de pessoas com deficiência e seus familiares e pesquisadores do campo da educação especial põe em evidência o embate que diz respeito ao lugar da educação das pessoas com deficiência. Segundo Kassar, essa discussão envolve questões muitas vezes omitidas, como a alocação dos recursos públicos<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> LEITE, Flávia P. A.; RIBEIRO, Lauro Luiz G.; COSTA FILHO, Waldir M. (org.) *Comentários ao Estatuto da Pessoa com deficiência*, cit., p. 43.

<sup>39</sup> MENDES, Enicéia G. *Op. cit.*

<sup>40</sup> KASSAR, Monica C. M. *Embates e disputas na política nacional de Educação Especial brasileira. Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 45, 2019.

Desse modo, a PNEE representou uma tentativa de fragilizar o direito à educação das pessoas com deficiência, imputando às famílias a decisão sobre onde matricular e afastando a comunidade acadêmica da construção do debate. O fato é que a inclusão, enquanto movimento, está em um processo de conformação, sendo construída coletivamente, com avanços, contradições e lutas; entretanto, apesar de a educação inclusiva ainda não ser uma realidade material, isso não significa que o modelo que se construiu nos últimos anos deve ser abandonado, mas melhorado.

Diante dessas controvérsias, a PNEE foi suspensa em dezembro do mesmo ano, em decisão monocrática, pelo ministro Dias Toffoli do Supremo Tribunal Federal (STF). Na sua decisão, o ministro salientou que a PNEE contraria o modelo de Educação Inclusiva e poderia fragilizar o acesso das pessoas com deficiência, transtornos do desenvolvimento e superdotação aos espaços públicos e regulares de educação.

A decisão de conceder a liminar que suspendeu a eficácia da PNEE foi levada alguns dias depois para apreciação pelo plenário do Superior Tribunal Federal, momento em que onze ministros referendaram a decisão, por maioria, e essa política foi considerada inconstitucional.

Em seu voto, o ministro Dias Toffoli argumentou:

O paradigma da educação inclusiva é o resultado de um processo de conquistas sociais que afastaram a ideia de vivência segregada das pessoas com deficiência ou necessidades especiais para inseri-las no contexto da comunidade. Subverter esse paradigma significa, além de grave ofensa à Constituição de 1988, um retrocesso na proteção de direitos desses indivíduos<sup>41</sup>.

Nos poucos meses de eficácia do Decreto nº 10.502/2020, que instituiu a PNEE, já se espalharam boatos em que se dizia que as escolas estavam desobrigadas a matricular as crianças público-alvo da Educação Especial. Mães receberam mensagens dos gestores escolares insinuando um alerta ou convite para procurarem outra instituição. Como reação a essa situação, ocorreu a mobilização de pesquisadores da área, mães e pais, além das próprias pessoas com deficiência, transtorno e superdotação, que se manifestaram nas mídias virtuais em diferentes eventos e iniciativas para debater os danos do decreto. Tal mobilização chamou a atenção tanto do tribunal quanto da opinião pública.

Diante desse cenário, corrobora-se com Lima quando este entende que, ao tratar-se da luta pela inclusão, “os neutros”, isto é, aqueles que preferem não tomar posição, estão, na verdade, tomando o lado da sociedade excludente por omissão, conveniência e cumplicidade<sup>42</sup>. O lugar da educação da criança com autismo é na sala regular com seus pares, como preconiza o movimento pela inclusão, pois o direito à educação deve ser compreendido como um direito humano à convivência, à aprendizagem e à interação com o grupo social do qual o sujeito faz parte. Nesse sentido, para que as políticas públicas para a inclusão de pessoas com autismo, assim como de todas as pessoas com deficiência, sejam fortalecidas, é necessário movermos mais diálogos nesse sentido.

---

<sup>41</sup> BRASIL. ADI 6.590. VOTO, Dias Toffoli. Ação direta, discute-se a constitucionalidade do Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020, que instituiu a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. Brasília: Supremo Tribunal Federal. 2020.

<sup>42</sup> LIMA, *Op. cit.*

## Concepções de professoras da educação infantil sobre a inclusão escolar de crianças com autismo

Para as professoras que participaram da pesquisa, a criança autista que está em sua sala e interage com o grupo, embora apresente um conjunto de características comuns a outras crianças dentro do espectro, possui singularidades, assim como todos os sujeitos, não sendo possível definir uma “receita” de como cuidá-las e educá-las. A professora Coral, por exemplo, aparenta estar ressignificando suas concepções de normalidade, apesar de, por vezes, ela comparar a criança autista usando como parâmetro o modelo que considera “normal”. No decorrer das falas, desconstrói essa ideia frisando as singularidades da criança autista, pregando o respeito ao seu modo de agir e esclarecendo a importância do afeto no processo de inclusão, como perceber-se neste trecho:

[...] quando ele fazia uma atividade todo mundo aplaudia... todo mundo ficava incentivando ele a fazer... ‘vem Ted fazer a tarefa’ quando ele não queria fazer... os meninos gostavam muito dele na sala... no dia que ele não vinha ‘tia cadê Ted’ ... ‘Ted não vem hoje não’. (CORAL, ENTREVISTA, 24/08/2020).

Para a construção de espaços não excludentes, é necessário repensar a estrutura física, metodológica e avaliativa da instituição, uma vez que anteriormente tudo foi pensado para acolher o sujeito dentro dos padrões estabelecidos pela normalidade. Assim, o processo de inclusão exige o respeito às demandas da criança. Nesse sentido, Coral nos conta que a chegada de Ted:

[...] movimentou a diretora, a coordenadora, mexeram a escola toda a gente fazia reuniões com as mães pra perguntar pra elas como eles eram o que eles precisavam pra gente trabalhar de acordo com as necessidades deles neh? foi muito bom. (CORAL, ENTREVISTA, 24/08/2020).

Esse movimento de vigilância epistemológica com relação à sua prática profissional é natural, pois entende-se que é recente a discussão a partir dos princípios da Educação inclusiva. Além disso, a legislação que garante o acesso das crianças com autismo nas salas comuns também é relativamente nova. Assim, considera-se que as concepções apontam para um período de transição entre a perspectiva do modelo médico de deficiência, que foca nas limitações do corpo, para a perspectiva do modelo social, que enxerga as possibilidades a partir das oportunidades que são oferecidas a cada sujeito no contexto sócio-histórico em que está inserido.

A chegada das crianças com autismo na instituição pede um movimento de mudança de valores, posturas e práticas. Deb nos fala sobre um episódio em que a mudança atingiu a instituição toda. Observe-se esse diálogo entre a pesquisadora e a professora:

Pesquisadora: E como eles brincam?

Professora: Na sala de recurso... na sala a gente tem um joguinho de... é tão escasso os brinquedos do município... tem joguinhos de encaixe que eles gostam muito... então tinha esse joguinho de encaixe que era uma briga uma verdadeira briga... ele trazia o dele juntava com o da escola era aquele tumulto, mas tinha

esse jogo somente [...] não tinha outros brinquedos... tinha a brinquedoteca que era aberta só na sexta feira graças a ele.

Pesquisadora: Era uma biblioteca ou brinquedoteca?

Professora: Era uma brinquedoteca... mas vivia fechada... a gente tinha que botar no plano [...] quando ele chegou e as outras crianças que vieram com ele é que a brinquedoteca foi disponibilizada [...] mas não por [...] mas eles iam mesmo em busca do brinquedo... era aberta sem precisar que a gente colocasse no plano de aula... antigamente era no plano de aula

Pesquisadora: Por que você acha que mudou?

Professora: Eu acho que... assim... era reclamação demais tanto das professoras como das mães que estavam vendo aquilo... se tinha uma brinquedoteca era pra ser aberta... pra que um brinquedo aguardado encaixado? Qual a função desse brinquedo? [...] nenhuma... a função do brinquedo é você brincar é a troca

Pesquisadora: Passou a ser só nas sextas feiras ou era qualquer dia?

Professora: Só nas sextas feiras... segundo elas porque outras crianças quebravam carregavam coisas [...] é a menina dos olhos da escola até hoje.

(DEB, ENTREVISTA, 24/08/2020).

Na entrevista, a professora conta que a brinquedoteca ficava fechada e que era necessário que as professoras da instituição colocassem no plano de aula a necessidade da sua utilização para que fosse aberta. Com a chegada das crianças com autismo acompanhadas das mães, a situação se alterou porque as mães reclamaram da pouca quantidade de brinquedos disponíveis. A brinquedoteca passou a ser aberta todas as sextas-feiras para que as crianças pudessem desfrutar do espaço. Todas as crianças beneficiaram-se da mudança em relação à utilização da brinquedoteca. O acesso ainda é restrito somente a um dia na semana, mas o apelo das mães modificou uma situação que permanecia sem solução há bastante tempo.

Ao compreender que ideias e valores forjam as ações, percebe-se que, diante dessa transição no modo de pensar sobre as crianças autistas, ocorrem também mudanças nas práticas pedagógicas ligadas à construção do processo de mediação. As falas apontam caminhos promissores que privilegiam o vínculo afetivo entre os pares como pontes importantes para a aprendizagem coletiva.

As relações entre os sujeitos não são diretas, mas mediadas pela linguagem e pelos instrumentos culturais. Assim, nesse caso, as professoras atuam na mediação das relações, promovendo a interação entre as crianças com autismo e as demais crianças do grupo, apresentando as formas de agir nos diferentes contextos, ampliando as experiências dos sujeitos. A participação ativa das professoras, atentas aos movimentos de aproximação ou recusa das crianças com autismo, orienta a compreensão das demais crianças sobre como lidar com as singularidades específicas daqueles sujeitos.

As professoras têm construído alternativas, buscado o diálogo, questionando suas próprias práticas, mas não de modo tranquilo e linear. Os desafios para promoção da inclusão das crianças com autismo na Educação Infantil são tanto subjetivos como materiais. As docentes explicam seus sentimentos de medo e insegurança diante da responsabilidade de cuidar/educar um número elevado de crianças (mais de 20 crianças em cada sala) sem um profissional de apoio. A falta de brinquedos, o acesso restrito à brinquedoteca, além da cultura de escolarização precoce que aparentemente rege as atividades dessa instituição de Educação Infantil, tornam-se barreiras à transformação das práticas já naturalizadas.

Outro importante ponto de reflexão é a questão da falta de formação/capacitação que pode servir de escudo para que as docentes se protejam de eventuais críticas ao seu trabalho. De fato, a formação pode gerar importantes reflexões sobre a inclusão de crianças com autismo, mas não nos termos citados pelas docentes que apontam acreditar que a formação traria soluções/respostas para os desafios cotidianos. Compreende-se que a formação generalista do professor parece não permitir uma atuação em situações específicas de ensino, pois aborda de forma aligeirada temas como diversidade de sujeitos. Entretanto, o foco não deve estar na diversidade de transtornos, deficiências, dificuldades, mas nas diferentes condições de aprendizagem. As professoras da pesquisa, mesmo diante das dificuldades, têm construído mediações específicas, articuladas às características singulares das crianças com autismo, contribuindo para a aprendizagem e desenvolvimento integral dessas crianças.

Com relação à presença das mães na sala, ressalta-se que o art. 3º da Lei 12.764/2012, em seu parágrafo único, assegura que a pessoa com TEA, incluída em sala regular, tem direito a um acompanhante especializado, caso necessite. A falta de planejamento orçamentário e de políticas públicas mais efetivas levaram o Ministério Público Estadual a sugerir como alternativa o acompanhamento das mães, entretanto, isso representa um desrespeito aos direitos da criança e da família.

Sobre essa questão, procurou-se outras pesquisas que tratassem dessa situação, mas essa investigação não conseguiu encontrar nenhum estudo relacionado. Todavia, sabe-se que não é um caso isolado, e que a falta de cuidadores pode gerar a exclusão da criança do ambiente institucional ou, conforme a realidade aqui descrita, a presença da mãe nas salas. Nesse caso, a instituição e as professoras concordaram em permitir que as mães acompanhassem seus filhos, mas as falas das professoras revelam as dificuldades em estabelecer os limites dessa relação no ambiente da instituição. Ainda assim, é possível perceber que as professoras enxergam pontos positivos na presença das mães na sala, sobretudo nos momentos de comportamentos disruptivos das crianças com autismo, que as professoras não se sentem preparadas para lidar. De certo modo, não ter que atuar frente a esses momentos complexos gerou um alívio nas professoras. Entretanto, a presença das mães é uma situação passageira, e as professoras precisam encontrar estratégias para lidar com os comportamentos disruptivos apresentados pelas crianças com autismo. Nesse sentido, o diálogo com os profissionais de saúde que atuam com a criança podem ajudar às professoras a encontrar caminhos nessas situações.

### **Considerações finais**

Este trabalho teve por objetivo analisar a inclusão escolar de crianças com autismo na educação infantil a partir dos aportes jurídicos que discutem o direito constitucional à educação e da pesquisa de campo com docentes que trabalham em escolas públicas, promovendo a inclusão de crianças com autismo na sala regular.

As análises das significações revelam que, embora as discussões sobre inclusão escolar das crianças com autismo na Educação Infantil não tenham entrado de maneira contundente na agenda política do município onde atuam as docentes, o qual ainda não cumpre a legislação sobre o profissional de apoio e não oferece uma estrutura física e

humana adequadas, com relação às concepções das professoras, a compreensão sobre a importância da Educação Inclusiva para todos os sujeitos caminha para a consolidação. É possível perceber o olhar cuidadoso das docentes para as mediações nas relações com as crianças, atitude percebida na descrição de suas práticas, fortalecendo a construção de espaços não excludentes.

Em relação às garantias jurídicas ao direito à educação inclusiva das crianças com autismo, conclui-se que, mesmo sendo um direito constitucional no bojo dos direitos fundamentais sociais, este é ainda ameaçado pela ação de grupos que pregam a segregação, amparados em discursos preconceituosos que escondem suas reais intenções que estão muitas vezes ligadas à alocação dos recursos públicos.

Entende-se que este estudo contribui para o debate sobre a presença da criança autista na educação infantil ao trazer o que pensam docentes sobre seu trabalho com essas crianças. As barreiras atitudinais e pedagógicas, nesse caso, estão sendo desconstruídas pelos sujeitos através da promoção de práticas não excludentes, decorrentes do enfoque nas possibilidades, nas necessidades e nos interesses singulares de cada criança autista.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Wanda M. J.; OZELLA, Sergio. Núcleos de significação como instrumento para a apreensão da constituição dos sentidos. *Psicologia, Ciência e profissão*, v 26, n. 2, p. 222-245, 2006.

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. *DSM-V: Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais*. Porto Alegre: Artmed, 2014.

BOSA, Cleonice; BAPTISTA, Claudio Roberto. Autismo e educação: atuais desafios. In: BAPTISTA, Claudio Roberto; BOSA, Cleonice. *Autismo e educação: reflexões e propostas de intervenção*. Porto Alegre: Artmed, 2002.

BOSA, Cleonice. Autismo: atuais interpretações para antigas observações. In: BAPTISTA, Claudio Roberto; BOSA, Cleonice. *Autismo e educação: reflexões e propostas de intervenção*. Porto Alegre: Artmed, 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. *Lei Federal nº 12.764*, de 27 de dezembro de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm). Acesso em: 16 maio 2019.

BRASIL. *Lei Federal nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB). 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 16 maio 2019.

BRASIL. *Lei Federal nº 8.069*, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA). 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 16 maio 2019.

BRASIL. *Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação inclusiva*. Brasília: MEC, 2008.

BRASIL. *Lei Federal nº 13.146*, de 6 de julho de 2015 (Lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência). 2015. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13146.htm). Acesso em: 16 maio 2019.

BRASIL. *Lei Federal nº 13.438*, de 26 de abril de 2017. Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para tornar obrigatória a adoção pelo Sistema Único de Saúde (SUS) de protocolo que estabeleça padrões para a avaliação de riscos para o desenvolvimento psíquico das crianças. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13438.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13438.htm). Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 10.502*, 30 de setembro de 2020 (Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, inclusiva e com aprendizado ao longo da vida). 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10502.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10502.htm). Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. *ADI 6.590. VOTO*, Dias Toffoli. Ação direta, discute-se a constitucionalidade do Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020, que instituiu a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. Brasília: Supremo Tribunal Federal. 2020. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADI6590\\_DespachoConvocatorio.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADI6590_DespachoConvocatorio.pdf)

CARVALHO, Marta Maria Chagas de. Quando a história da educação é a história da disciplina e higienização das pessoas. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). *História social da infância no Brasil*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

DINIZ, Débora. *O que é deficiência*. São Paulo: Brasiliense, 2012.

DONVAN, Jonh; ZUCKER, Caren. *Outra sintonia: a história do autismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

KASSAR, Monica C. M. Educação Especial no Brasil: desigualdades e desafios no reconhecimento da diversidade. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 120, p. 833-849, jul./set. 2012.

KASSAR, Monica C. M. Embates e disputas na política nacional de Educação Especial brasileira. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 45, 2019.

KUHNEN, Roseli T. A concepção de deficiência na política de educação especial brasileira (1973-2016). *Revista Brasileira de Educação Especial*, Marília, v. 23, n. 3, p.329-344, jul./set. 2017.

LEITE, Flávia P. A.; RIBEIRO, Lauro Luiz G.; COSTA FILHO, Waldir M. (org.) *Comentários ao Estatuto da Pessoa com deficiência*. São Paulo: Saraiva, 2016.

LIMA, Francisco José de. Ética e inclusão: o *status* da diferença. In: MARTINS, Lucia de Araújo Ramos et al. (org.). *Inclusão: compartilhando saberes*. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MARTINS, Lúcia de A. R. Alunos com necessidades educacionais especiais e as práticas pedagógicas na escola regular. In: VICTOR, Sonia Lopes; DRAGO, Rogério; CHICON, José Francisco (org.). *Educação Especial e Educação Inclusiva: conhecimentos, experiências e formação*. Araraquara, SP: Junqueira & Marin, 2011.

MENDES, Enicéia G. A radicalização do debate sobre inclusão escolar no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, v. 11, n. 33, p. 387-405, set/dez, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 2006. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=424-cartilha-c&category\\_slug=documentos-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=424-cartilha-c&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 15 jan. 2020.

ORRÚ, Silvia Ester. *Autismo, linguagem e educação: interação social no cotidiano escolar*. Rio de Janeiro: Wak Ed, 2009.

PIRES, José. A questão ética frente às diferenças: uma perspectiva da pessoa como valor. In: MARTINS, Lucia de Araujo Ramos *et al.* (org.). *Inclusão: compartilhando saberes*. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Declaração de Salamanca*. Sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>. Acesso: 22 maio 2020.

VICTOR, Sonia Lopes; MACHADO, Lucyenne M. da C. V.; RANGEL, Fabiana Alvarenga. A infância da criança com deficiência: uma revisão bibliográfica. In: VICTOR, Sonia Lopes; DRAGO, Rogério; CHICON, José Francisco (org.). *Educação Especial e Educação Inclusiva: conhecimentos, experiências e formação*. Araraquara, SP: Junqueira & Marin, 2011.

VIGOTSKY, Lev. *A formação social da mente*. Tradução de José Cipolla Neto, Luís Silveira Menna Barreto e Solange Castro Affeche. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

Data de Recebimento: 22/07/2022

Data de Aprovação: 13/11/2022

## LAS PROFESORAS Y PROFESORES EN EL PROYECTO CHILENO DE NUEVA CONSTITUCION

### OS PROFESSORES DO PROJETO CHILENO DA NOVA CONSTITUIÇÃO THE PROFESSORS IN THE CHILEAN PROJECT OF THE NEW CONSTITUTION

Eric Eduardo Palma González\*

#### RESUMO

Este artigo analisa o projeto de Constituição chilena de 2022 em relação à regulamentação constitucional dos professores escolares e universitários. Para caracterizar a regulamentação, situa o fenômeno no contexto sociopolítico e econômico, alertando para o impacto negativo da ditadura e da Constituição vigente sobre o magistério, a educação pública e o direito à educação; para então situar a proposta da Convenção Constitucional do Chile na história constitucional chilena, no direito comparado e no direito internacional dos direitos humanos (fazemos uma análise histórico-jurídica da Constituição de 1925, Lei 17.398 de 1971, UNESCO/OIT de 1966 sobre o ensino profissão). Defendemos que a proposta do projeto de Constituição 2022 responde satisfatoriamente às demandas históricas do corpo docente nacional, e propõe superar a educação de mercado, fortalecendo a educação pública, o direito à educação e a profissão docente.

Palavras-chave: Professores, história da profissão docente, Chile mudanças constitucionais, Projeto de Constituição chilena de 2022

#### RESUMEN

El presente artículo analiza el proyecto de Constitución de Chile de 2022 en lo relativo a la regulación constitucional del profesorado escolar y universitario. Para caracterizar la regulación sitúa el fenómeno en el contexto sociopolítico y económico, dando noticia del negativo impacto de la dictadura y la Constitución vigente en la profesión docente, la educación pública y el derecho a la educación; para luego situar la propuesta de la Convención Constitucional chilena en la historia constitucional chilena, el derecho comparado y el derecho internacional de los Derechos Humanos (realizamos un análisis histórico-jurídico de la Constitución de 1925, la ley 17.398 de 1971, la normativa UNESCO/OIT de 1966 sobre la profesión docente). Sostenemos que la propuesta del proyecto de Constitución 2022 responde satisfactoriamente las demandas del profesorado nacional, y propone superar la educación de mercado fortaleciendo la educación pública, el derecho a la educación y la profesión docente.

Palabras clave: Profesores, historia profesión docente, Chile cambios constitucionales, proyecto Constitución chilena de 2022.

\* Abogado, doctor en Derecho, professor titular de la Universidad de Chile. Cultiva las disciplinas de Historia del Derecho, Historia Constitucional, Pedagogía Jurídica y Metodología de la Investigación Jurídica. Profesionalmente es especialista en acreditación en educación superior, derecho de la educación, derecho del consumo y derecho sociales, económicos y culturales. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8804-6278>. E-mail: epalmag@derecho.uchile.cl.

## INTRODUCCIÓN

El pueblo de Chile inició el 5 de octubre de 1988, el camino institucional para dejar atrás la dictadura civil-militar instaurada a partir del golpe de Estado del once de septiembre de 1973. Dicho camino tuvo desde el primer día una dimensión constitucional, es decir, sostuvo la exigencia de sustituir la constitución impuesta por la dictadura a través del Decreto Ley 3464 (la denominada Constitución de 1980, aunque es más bien una carta otorgada). Institucionalmente sólo se pudo avanzar en la reforma, quedando la exigencia de sustitución completa del texto en manos del movimiento social, dado que los partidos políticos con representación parlamentaria se inclinaron por la mera reforma<sup>1</sup>. Desde la década de 1990 sólo un par de partidos políticos con escasa o ninguna representación en el Congreso Nacional (Partido Humanista y Partido Comunista) mantuvieron la exigencia de una nueva constitución vía Asamblea Constituyente, correspondiendo al movimiento social a partir del año 2002 desplegar la lucha política por esta demanda. A fines del año 2003 se formó la coalición política “Juntos Podemos Más” integrada por el Partido Comunista, el Partido Humanista y la Izquierda Cristiana (IC). En las elecciones presidenciales del año 2009 se presentó como candidato a la presidencia de la república el abogado Jorge Arrate, quien propuso como una más de sus medidas la convocatoria a una Asamblea Constituyente para el evento que resultara electo<sup>2</sup>.

Diversos sucesos y una multiplicidad de actores permiten entender cómo es que se llegó a la coyuntura del año 2019 que abrió el proceso constituyente y la convocatoria de una Convención Constitucional (especie de asamblea constituyente)<sup>3</sup>. Dentro de estos actores sociales, los estudiantes del nivel secundario y universitario<sup>4</sup>, y en menor medida las profesoras y profesores organizados en el Colegio de Profesores, jugaron un rol muy relevante al tensionar los valores neoliberales con su exigencia de poner término al lucro en la educación. Las movilizaciones callejeras que protagonizaron tuvieron como efecto político en un caso la renuncia de un ministro de educación del Gobierno de Sebastián

<sup>1</sup> PALMA GONZALEZ, Eric. “Notas sobre o processo constituinte chileno 2019-2020”, Revista Culturas Jurídicas, Vol.7, Núm.16, jan./abr. VILLALOBOS, C.; PEREIRA, S.; LAGOS, T. Protesta docente en el Chile postdictadura (1990-2019). Revista Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales, v. 6, n. 1, p. 33-56, 27 dez. 2021.

<sup>2</sup> EL MERCURIO ONLINE “Jorge Arrate es elegido candidato presidencial del Juntos Podemos”, 26 abril 2009 <https://www.emol.com/noticias/nacional/2009/04/26/355300/jorge-arrate-es-elegido-candidato-presidencial-del-juntos-podemos.html> [visita mayo 2022] ; también diario EL CIUDADANO, “Jorge Arrate dio a conocer su programa de Gobierno” en <https://www.elciudadano.com/politica/jorge-arrate-dio-a-conocer-su-programa-de-gobierno/06/03/> [visita mayo 2022]

<sup>3</sup> PALMA, Eric. *Lecciones del constitucionalismo histórico para el proceso constituyente chileno (2019-2021)*. Editorial Tirant Lo Blanch. España, Valencia, 2022

<sup>4</sup> MUÑOZ-TAMAYO, Víctor y DURAN MIGLIARDI, Carlos, “Los jóvenes, la política y los movimientos estudiantiles en el Chile reciente. Ciclos sociopolíticos entre 1967 y 2017”, en revista Izquierdas (Santiago), Santiago, n. 45, p. 129-159, feb. 2019. Disponible en <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-50492019000100129&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-50492019000100129&lng=es&nrm=iso)>. accedido en 08 agosto 2022. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492019000100129> [acceso mayo 2022]

Piñera<sup>5</sup>, y en el otro, una acusación constitucional exitosa contra Harald Beyer, un icono de la educación de mercado y de la industria universitaria, quien fue destituido del cargo de ministro de educación por el Parlamento, en el año 2013 por no haber velado por el cumplimiento de la prohibición de no lucrar que existía en la legislación vigente<sup>6</sup>.

Este fenómeno se extendió luego contra el lucro de las empresas nacionales y extranjeras que operaban en la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales<sup>7</sup>.

## Regulación constitucional del profesorado en el siglo XX

La primera regulación chilena con rango constitucional del profesorado se creó en 1971 bajo el Gobierno democrático del presidente socialista Salvador Allende y fue suprimida en 1973 por la dictadura civil-militar.

La Constitución de 1925 estableció por primera vez en la historia del constitucionalismo chileno normativa en favor del profesorado, más concretamente, luego de la reforma de la ley 17.398 de enero de 1971, reguló una libertad esencial para los profesores y las profesoras de universidad: “El personal académico es libre para desarrollar las materias conforme a sus ideas, dentro del deber de ofrecer a sus alumnos la información necesaria sobre las doctrinas y principios diversos y discrepantes”. Se consagró la libertad de cátedra según como se comprendía en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que nuestro país suscribió en septiembre de 1971 y ratificó en febrero de 1972.

En este mismo año de 1966 la Organización Internacional del Trabajo y la UNESCO convocaron a una conferencia intergubernamental en que se aprobó la Recomendación Conjunta de la OIT y la UNESCO relativa a la Situación del Personal Docente, que excedía la temática de la libertad de cátedra en la medida que abordaba los derechos y obligaciones del personal docente, y fundamentalmente la situación de los niveles de educación escolar. Recién en 1997 se aprobó en un nuevo trabajo conjunto, la

<sup>5</sup> RADIO COOPERATIVA, Estudiantes y salida de Lavín del Mineduc: Se les fue de las manos y no pudieron sostenerlo, publicado: Lunes, 18 de Julio de 2011 <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/gobierno/gabinete/estudiantes-y-salida-de-lavin-del-mineduc-se-les-fue-de-las-manos-y-no/2011-07-18/164411.html>

<sup>6</sup> RADIO UNIVERSIDAD DE CHILE, Senado aprueba acusación constitucional contra ministro Harald Beyer. Publicado el miércoles 17 de abril 2013: “Los senadores aprobaron el tercer apartado del libelo, relacionado con la negligencia para fiscalizar el lucro, lo que implica la destitución del secretario de Estado y la inhabilitación para ejercer cargos públicos por cinco años”; accesible en <https://radio.uchile.cl/2013/04/17/senado-define-acusacion-contra-ministro-harald-beyer/> [visita junio 2022]

<sup>7</sup> SEGOVIA, Carolina y GAMBOA, Ricardo.” Chile: el año en que salimos a la calle”, Revista de Ciencia Política, Santiago de Chile, [online]. 2012, vol.32, n.1 Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2012000100004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2012000100004&lng=es&nrm=iso). ISSN 0718-090X. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000100004> [acceso 10 julio 2022]

El CIUDADANO, diario, Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social analizó más de 22 mil manifestaciones entre 2008 y 2020: «Nueva Constitución recoge una década de movilizaciones ambientales y territoriales» <https://www.elciudadano.com/chile/centro-de-estudios-de-conflicto-y-cohesion-social-analiza-mas-de-22-mil-manifestaciones-entre-2008-y-2020-nueva-constitucion-recoge-una-decada-de-movilizaciones-ambientales-y-territoriales/07/22/>

Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de enseñanza superior.

El seguimiento de ambas Recomendaciones corre de cargo del Comité Mixto OIT-UNESCO de Expertos (CEART), que, no obstante la falta de obligatoriedad para los Estados, vela porque las disposiciones sean conocidas y surtan el efecto persuasivo que se espera que provoquen en los Gobiernos.

La Recomendación de 1966 comprende un conjunto muy relevante de materias: la formación inicial y permanente; contratación; las perspectivas de carrera y los ascensos; la seguridad del mantenimiento en el puesto de trabajo; los procedimientos disciplinarios; el ejercicio de la docencia a tiempo parcial; la libertad de cátedra; la supervisión y la evaluación; las responsabilidades y los derechos; la participación en la adopción de decisiones relativas a la educación; las negociaciones; las condiciones necesarias para que la enseñanza y el aprendizaje sean eficaces; y la seguridad social<sup>8</sup>.

En relación con la primera regulación constitucional chilena, de acuerdo con la historia de la Ley 17,398, el establecimiento de la libertad de cátedra es fruto del pacto entre la Unidad Popular, coalición que sostenía el Gobierno de Salvador Allende, y el Partido Demócrata Cristiano. Se hizo en función de la protección de las libertades civiles y políticas que se manifestaban en el seno de las universidades, y como garantía de que el Gobierno socialista de Salvador Allende no buscaría restringirlas o suprimirlas.

Esto permite entender por qué la reforma constitucional de 1971 no avanzó en las materias que regulaba la Recomendación de 1966: se trataba de un nivel educativo distinto, y además, no perseguía una regulación de todo el quehacer de las profesoras y profesores, sino, sólo lo relativo a las libertades vinculadas con los derechos civiles y políticos; la libertad de conciencia, expresión, investigación y enseñanza.

Un cuadro comparativo nos indica que la reforma del año 1971 aborda las siguientes materias contempladas en las Recomendaciones de 1966.

**Cuadro 1**

Recomendaciones de 1966	Constitución de 1925 reformada por la ley 17.398 en relación con el profesorado escolar	Constitución de 1925 reformada por la ley 17.398 en lo tocante al profesorado de universidad
Formación inicial y permanente.		
Contratación.	La organización administrativa y la designación del personal de las instituciones privadas de enseñanza serán determinadas por los particulares que las establezcan, con sujeción a las normas legales.	
Perspectivas de carrera y ascensos.		El ingreso y promoción de profesores e investigadores a la

<sup>8</sup> UNESCO-OIT (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Organización Internacional del Trabajo) Recomendación conjunta de la OIT y la UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966) y Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de enseñanza superior (1997), 2008), accesible en [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000160495\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000160495_spa) [visita julio de 2022]

		carrera académica se hará tomando en cuenta su capacidad y aptitudes.
Seguridad del mantenimiento en el puesto de trabajo.		
Procedimientos disciplinarios.		
Regulación del ejercicio de la docencia a tiempo parcial.		
Libertad de cátedra.		El personal académico es libre para desarrollar las materias conforme a sus ideas, dentro del deber de ofrecer a sus alumnos la información necesaria sobre las doctrinas y principios diversos y discrepantes.
Supervisión y la evaluación.		
Responsabilidades y los derechos.		
Participación en la adopción de decisiones relativas a la educación.		
Negociaciones.		
Condiciones necesarias para que la enseñanza y el aprendizaje sean eficaces.		
Seguridad social.		

Esta normativa tuvo una vida muy efímera y altamente convulsionada por la agitación política que se vivió tanto en las universidades estatales como privadas chilenas (ocho en total). El campo universitario fue un espacio de poder disputado por partidos políticos y facciones en pugna en lo tocante a la participación de los estamentos universitarios (funcionarios, estudiantes y académicos) en la política universitaria y la conducción de la Universidad (lo que se conoce como cogobierno y Reforma Universitaria<sup>9</sup>); así como en lo relativo al Gobierno de la Unidad Popular. Ejecutado el golpe de estado la dictadura calificó a las universidades como centros de activismo político de izquierda y espacios de subversión del orden social y cultural, por lo que las intervino arrasando con su autonomía<sup>10</sup>: suprimió la libertad de cátedra tanto en las Actas Constitucionales de 1976 como en el Decreto Ley 3464 (la llamada Constitución de

<sup>9</sup> Véase por todos AGÜERO, Felipe, La reforma en la Universidad de Chile. Santiago :Eds. Sur, 1987]; ALLARD, Raúl, Bases fundamentales de la reforma universitaria : Un esbozo. Santiago, editorial Corporación de Promoción Universitaria, C.P.U.,1973; y SUNKEL, Osvaldo, Reforma universitaria, subdesarrollo y dependencia. Santiago , editorial Universitaria,1969.

<sup>10</sup> La Universidad de Chile ha dado noticia de este fenómeno, véase por todos: PÓO FIGUEROA, Ximena, and Faride ZERÁN. La dictadura de los sumarios (1974-1985) : Universidad de Chile intervenida, 1a. edición Santiago de Chile: Universidad de Chile, Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones, Cátedra de Derechos Humanos, 2016.

1980), así como toda mención al personal de las instituciones privadas de enseñanza. El nuevo orden constitucional y legal vinieron a poner término al Estado docente caracterizado por la promoción de la educación pública y la escolarización de la mano de un profesorado valorado socialmente<sup>11</sup>

### ***El contexto socio-político de la acción del profesorado***

La dictadura observó con sospecha la acción de las organizaciones del profesorado dada la vinculación de alguno de sus dirigentes con el gobierno del presidente Allende derrocado por el golpe militar. Dentro de la nómina de detenidos desaparecidos, exonerados, asesinados y exiliados se encuentran decenas de profesores<sup>12</sup>.

Desde la época de la dictadura y como consecuencia de los cambios que se impulsaron para separar la educación pública del Ministerio de Educación radicándola en los municipios<sup>13</sup>, existe un conflicto, conocido como “deuda histórica” entre el Estado de Chile y miles de profesoras y profesores<sup>14</sup>: al perder el año 1981 los profesores y profesoras su calidad de funcionarios públicos sufrieron una merma económica en términos de salarios, pensiones y jubilación al no pagarse un reajuste de remuneración al que tenían derecho<sup>15</sup>. Presentadas las demandas respectivas, algunas de las cuales condenaron al Estado de Chile, no fueron cumplidos los fallos. El caso terminó en la Corte Interamericana que condenó en diciembre de 2021 al Estado de Chile a pagar a las profesoras y profesores demandantes la suma de más de 88 millones de dólares de indemnización (aproximadamente un 20% de las y los demandantes falleció en este largo proceso)<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Véase por todos SANDOVAL D. Francisco y AGUAYO S. Esteban, “Cincuenta Años de Educación y Cambio Cultural en Chile: Etnografía de Profesores Normalistas.” (2007) VI Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, Valdivia, accesible en <https://www.aacademica.org/vi.congreso.chileno.de.antropologia/136.pdf> [visita agosto 2022]

<sup>12</sup> CANDINA, Azún, “Vivir una dictadura: historia y memoria de los profesores en Chile 1973-1990”, revista Historia, v.2, 2014, pp 187-216; véase también REYES ALIAGA, Rodrigo, “ Subordinación, diálogo y movilización: un ejercicio de periodización de la historia reciente del colegio de profesores de Chile (1974-2016), accesible en [https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.14106/ev.14106.pdf](https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.14106/ev.14106.pdf) [visita en julio 2022] ; y también COX Cristian D. y GYSLING C , Jacqueline,, La formación del profesorado en Chile 1842.-1987, CIDE (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación), Santiago de Chile, 1990.

<sup>13</sup> MATAMOROS FERNÁNDEZ, Cristián y ÁLVAREZ VALLEJOS, Rolando, “No + Municipalización”. La resistencia docente a los trasposos de escuelas públicas. Chile, 1986”, revista Izquierda, número 50, 2021, pp. 2146-2177, Santiago de Chile

<sup>14</sup> KEANE Olivia, “¡Reparación Ahora!: La lucha del Colegio de Profesores de Chile y los profesores jubilados para reparar la “deuda histórica” y el legado de la dictadura militar en la profesión docente chilena.”, 2019, accesible en [https://digitalcollections.sit.edu/isp\\_collection/3092/](https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/3092/) [visita agosto 2022] La autora señala que fueron 76.253 los docentes inolucrados (61.900 profesores vivos y 14.263 fallecidos sin reparaciones).

<sup>15</sup> EL CIUDADANO, diario, Miles de profesores han fallecido esperando el pago de la deuda histórica. Desde hace más de 41 años profesoras y profesores en distintos puntos del País esperan el pago de la deuda histórica generada desde la dictadura militar <https://www.elciudadano.com/actualidad/miles-de-profesores-han-fallecido-esperando-el-pago-de-la-deuda-historica/07/22/> ; también véase Deuda histórica profesores: En el mes de agosto se daría revisión de la lista oficial. Colegio de Profesoras y Profesores de Chile se reunió con Subsecretario de Educación, Nicolás Cataldo <https://www.elciudadano.com/actualidad/deuda-historica-profesores-en-el-mes-de-agosto-se-daria-revision-de-la-lista-oficial/07/04/>

<sup>16</sup> En Estrado “«Deuda Histórica»: Lo que viene tras la condena de la Corte IDH al Estado de Chile por más de 88 millones de dólares de indemnización a profesores”, en <https://enestrado.com/deuda-historica-lo->

Para la etapa 1973-1990 se há determinado que sus salarios sufrieron un detrimento persistente<sup>17</sup>.

Ante esta práctica de maltrato del gremio que se extendió desde la dictadura a los gobiernos democráticos que empiezan a partir de 1990<sup>18</sup>, y que se expresó también como pérdida de valoración social, desprestigio y precarización<sup>19</sup>, el Colegio de Profesores expresó la exigencia de avanzar hacia una regulación de la actividad del profesorado sosteniendo que se trataba de una piedra angular de un buen sistema de educación que velara por la satisfacción del derecho social a la educación<sup>20</sup>. En el año 2015, a propósito del proyecto de ley de carrera docente, tuvo lugar una prolongada huelga en que, transcurridos 25 años de gobiernos democráticos, las profesoras y profesores reiteraron una vez más sus reivindicaciones:

“¿tienen los docentes un sueldo básico decente? ¿Pueden aspirar a un retiro honroso una vez cumplido su ciclo laboral? ¿Existen estructuras culturales básicas como bibliotecas, museos, centros culturales, conservatorios de música, etc., que apoyen el trabajo escolar? ¿Están los centros, especialmente los públicos o municipales, suficientemente dotados? ¿Tienen los docentes, personal de apoyo en sus clases? ¿Existen instituciones que promuevan el desarrollo profesional de los docentes? ¿Son los docentes de escuelas públicas seleccionados adecuadamente? ¿Cómo es el sistema de formación inicial? ¿Qué respeto le profesa la sociedad al cuerpo de docentes?, ¿qué índices de marginación, de pobreza y de segmentación social –teniendo en cuenta el índice Gini? ¿Son autónomos los docentes en sus decisiones pedagógicas –como debería serlo todo profesional- o, por el

[que-viene-tras-la-condena-de-la-corte-idh-al-estado-de-chile-por-mas-de-88-millones-de-dolares-de-indemnizacion-a-profesores/](#) [visita agosto 2022].

<sup>17</sup> ROJAS, Patricio, “Remuneración de los profesores em Chile”, revista Estudios Públicos,, núm. 71, 1998, pp. 121-175

BELLEI, Cristián, “El talón de Aquiles de la reforma. análisis sociológico de la política de los 90 hacia los docentes en Chile”, accesible en <https://repositorio.uahurtado.cl/handle/11242/8404> [visita agosto 2022], presenta un panorama según el cual los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (coalición de centro izquierda) respondieron a las demandas del profesorado,

<sup>18</sup> VILLALOBOS, C.ristobal; PEREIRA, Sebastian.; LAGOS, Tomás, “Protesta docente en el Chile postdictadura (1990-2019)”, Revista Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales, v. 6, n. 1, p. 33-56, 2021, <http://www.revistamovimientos.mx/ojs/index.php/movimientos/article/view/28>; véase también de GONZÁLEZ, Luis Eduardo, Arriba profes de Chile. De la precarización neoliberal a la reorganización docente, editorial, América en Movimiento, Santiago de Chile, 2015,.

<sup>19</sup> Al respecto se ha señalaba para toda América Latina en el 2010: “Ante la pertinaz desvalorización de la profesión docente y de los educadores por parte de la sociedad y secundada por los medios, reafirmamos que los educadores constituyen la columna vertebral de nuestros sistemas educativos y hacemos un llamado a parar la campaña de desprestigio y alentar, por el contrario, el reconocimiento social a su labor” (II PRONUNCIAMIENTO LATINOAMERICANO POR UNA EDUCACIÓN PARA TODOS, en Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 9, N° 27, 2010, p. 561-572, pág. 568); véase también la investigación de DAROCH FROLA, Valeria, “Percepción de prestigio y valoración social de la profesión docente Una mirada desde los profesores de colegios municipales y profesores jubilados, en el año 2010”, tesis para optar al título de Socióloga, Universidad de Chile, 2012, accesible en texto completo en: [www.cybertesis.uchile.cl/tesis/uchile/2012/cs-daroch\\_v/pdfAmont/cs-daroch\\_v.pdf](http://www.cybertesis.uchile.cl/tesis/uchile/2012/cs-daroch_v/pdfAmont/cs-daroch_v.pdf) [visita agosto 2022].

Y respecto de Brasil el monográfico de la Revista Trabalho, Política e Sociedade (On-Line) / Grupo de Pesquisas Sobre Trabalho, Política e Sociedade, Instituto Multidisciplinar, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Vol. II, nº 03. Nova Iguaçu (RJ): GTPS/UFRRJ, 2017; sobre precarización del profesorado

<sup>20</sup> SANHUEZA MUÑOZ, Germán. “Análisis de política pública acerca de la educación en Chile: Movimiento estudiantil, Gobierno y otros actores. Período 2011 – 2013,” Santiago de Chile, 2015, accesible en [https://www.academia.edu/12448191/An%C3%A1lisis\\_de\\_discusi%C3%B3n\\_Pol%C3%ADtica\\_Educativa\\_en\\_Chile.\\_Movimiento\\_Estudiantil\\_Gobierno\\_y\\_otros\\_actores.\\_Per%C3%ADodo\\_2011\\_-2013](https://www.academia.edu/12448191/An%C3%A1lisis_de_discusi%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_Educativa_en_Chile._Movimiento_Estudiantil_Gobierno_y_otros_actores._Per%C3%ADodo_2011_-2013) [visita junio de 2022]

contrario, se encuentran presionados y maniatados por pruebas estandarizadas nacionales?”<sup>21</sup>.

A medida que el tiempo fue transcurriendo la acción de los movimientos sociales, y de algunos partidos políticos exigiendo nueva Constitución, implicó que las demandas de las profesoras y profesores se combinaron con el derecho social a la educación, cuya satisfacción requería superar el modelo neoliberal, lo que a su vez implicaba la apertura de un proceso constituyente que superara la Constitución impuesta por el dictador Augusto Pinochet.

En su Informe del año 2015 el Comité Mixto UNESCO/OIT de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente, destacó la labor realizada en Chile: “Existen casos prometedores de organizaciones de la sociedad civil que llevan a cabo campañas de promoción para respaldar la importancia de los docentes y mejorar su preparación y sus condiciones laborales, tal y como evidencian las iniciativas de este tipo emprendidas en Chile”<sup>22</sup>.

Las estudiantes universitarias protagonizaron en el mes de mayo del año 2018 una revuelta que implicó la paralización de clases y la ocupación de los edificios para impedir su normal funcionamiento (fenómeno conocido bajo el nombre de “toma”), acción política sostenida por semanas y que pasó a ser conocida como “mayo feminista”. Las vocerías estudiantiles reclamaron una educación laica, gratuita y no sexista; así como que las universidades se hicieran cargo de combatir el acoso y abuso sexual presente en las aulas<sup>23</sup>.

Distintas organizaciones ligadas al mundo de la educación presentaron sus demandas en el seno de la Convención Constitucional y, a propósito de la discusión sobre la libertad de enseñanza, hicieron una defensa de la educación pública exigiendo que no se ligara en el nuevo orden constitucional, la libertad de enseñanza con el deber del Estado de financiar en iguales términos la educación pública y privada, por el riesgo que implicaba de reiterar instrumentos del modelo neoliberal de educación. Expresaron al respecto:

---

<sup>21</sup> REDON, Silvia, SERRA, Loreto y ÂNGULO, J. Felix, “Ley de carrera docente: un punto de quiebre”, Academia, 2015, [https://www.academia.edu/13245173/Ley\\_de\\_Carrera\\_Docente\\_Un\\_punto\\_de\\_quiebre](https://www.academia.edu/13245173/Ley_de_Carrera_Docente_Un_punto_de_quiebre) [visita en agosto 2022]

Cabe hacer notar que la acción del profesorado como actor político es reconocible también para el caso de Brasil, véase por todos CARDOSO DINIZ, E. C., & DA ROCHA, S. A., “De los movimientos al movimiento: la importancia de los movimientos sociales, populares y sindicales en la constitución de la identidad política docente”, *Tendencias Pedagógicas*, 32, 106–118., 2018

Para una aproximación a la labor de los colegios profesionales, y en particular el Colegio de Profesores bajo la dictadura de Pinochet puede consultarse de GUZMÁN RIQUELME, Gabriel, *Colegios profesionales y asociaciones gremiales durante el proceso de recuperación de la democracia en Chile*, Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, Santiago de Chile, julio 2012.

<sup>22</sup> UNESCO-OIT, Informe final: Duodécima reunión: Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (París, 20 a 24 de abril de 2015), Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Políticas Sectoriales/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Ginebra, OIT, 2015.

<sup>23</sup> Véase de LLANOS, Bernardita, “Revuelta feminista en Chile: cultura visual y performance, en *Literatura y Lingüística*”, vol 44, pp. 169-184, 2021, Santiago de Chile, Universidad Católica Silva Henríquez accesible en <http://ediciones.ucsh.cl/ojs/index.php/lyl/article/view/3024> [visita julio 2022].

“Cabe insistir en que esta relación no se establece en ningún tratado internacional y no existe en ningún país del mundo. Por el contrario, estos tratados –suscritos por Chile– son muy claros en señalar que la libertad de enseñanza opera con la obligación del Estado de respetar el derecho de un particular a fundar establecimientos y el derecho de las familias a elegir el tipo de educación para sus hijos, pero nunca en la obligación constitucional del Estado de financiar estos colegios privados al amparo de la libertad de enseñanza, cuestión radicalmente distinta [...] El problema educativo actual es el desmantelamiento de la educación pública por parte de las políticas neoliberales de ahí que, el principal desafío de la nueva constitución, sea romper la igualdad de trato entre lo privado y público”.<sup>24</sup>

### **Regulación en el proyecto Constitución 2022.**

Una de las tareas que cumple todo orden constitucional es distribuir el poder existente en la sociedad para amparar y promover valores e intereses colectivos. En este caso concreto, las y los convencionales dieron una respuesta favorable a la demanda de los actores del mundo de la educación: ellos han exigido por décadas realizar sus muy importantes tareas en un marco de derechos y deberes que dignifiquen su labor, y les permitan contribuir cabalmente a la satisfacción del derecho a la educación de niñas, niños, adolescente, adultos y personas mayores.

El proyecto de nueva Constitución restablece un derecho que la dictadura conculcó, y va más allá, al incorporar todo el desarrollo normativo que valora y dignifica

---

<sup>24</sup> Véase CARTA ABIERTA A LOS CONVENCIONALES DEL FRENTE AMPLIO, COLECTIVO SOCIALISTA E INDEPENDIENTES NO NEUTRALES, en <https://www.elciudadano.com/chile/organizaciones-piden-a-convencionales-del-fa-independientes-no-neutrales-y-colectivo-socialista-no-consagrar-financiamiento-a-proyectos-educativos-privados-al-amparo-de-la-libertad-de-ensenanza/04/07/> [visita agosto 2022]; La comunicación fue formada por 35 organizaciones vinculadas a la educación, entre otras: Colegio de Profesoras y Profesores de Chile; Confederación de Estudiantes de Chile. CONFECH; Consejo Nacional de Asistentes de la Educación. CONAECH; AEFEN Federación Nacional de Organizaciones de Asistentes de la Educación Pública; Comité de Educación No Sexista de la Coordinadora Feminista 8M Centro General de Madres, Padres y Apoderados del Liceo Eduardo de la Barra; Federación Nacional de Trabajadores de la Educación. FENATED; Confederación Nacional de Federaciones y Sindicatos de la Enseñanza Media Técnico-Profesional. CONFESITEP; Federación de Sindicatos de colegios particulares; Federación de Trabajadores de la educación del Elqui; Sindicatos REI. De la Red Ignaciana de Colegios; Movimiento por la Unidad Docente; Movimiento por la Refundación Gremial y Pedagógica; Movimiento Pedagógico y Gremial Manuel Guerrero; Fundación Educador Paulo Freire; Asamblea de trabajadores y trabajadoras colegio Paulo Freire; Asociación de académicos de la U de Chile. ACAUCH; AEFEN Federación Nacional de Organizaciones de Asistentes de la Educación Pública. El Colegio de Profesoras y Profesores de Chile em su congreso nacional del año 2021 manifestó a este respecto: “DIMENSIONES ESTRUCTURALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO MODELO EDUCATIVO. 1. Derecho a la educación que posicione a la educación pública como estructura central del sistema educativo.; 2. Modelo de educación pública estatal-comunitaria, como motor de la superación del modelo educacional neoliberal; 3. Función pública del sistema educativo.; 4. Superación de la libertad de enseñanza entendida como libertad de empresa, que es la noción que establece la actual Constitución. Libertad de enseñanza debe estar supeditada al ejercicio del derecho a la educación; 5. Modelo de desarrollo de país al que aspiramos responda la educación y principios que permiten que el sistema educativo se articule con este proyecto de desarrollo nacional; 6. Fin a la subvención a la demanda y financiamiento basal que garantice el derecho a la educación.; 7. Rol de la educación privada pagada y particular subvencionada en el nuevo modelo educativo.; 8. Marco regulatorio institucional del Estado, para la administración y fortalecimiento de la educación pública.; 9. Participación de la comunidad escolar en el nuevo modelo educativo.; 10. Principios a la base del sistema de educación pública [RESOLUCIONES FINALES CONGRESO NACIONAL DE EDUCACIÓN 2021 accesible en [https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmID=1359&prmTipo=DOCUMENTO\\_COMISIO N](https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmID=1359&prmTipo=DOCUMENTO_COMISIO_N), visita en agosto 2022 ].

el trabajo de académicas y académicos de los distintos niveles educativos. La materia se aborda en los artículos 15, 35, 37.2, 41.3., 43.1, 43.2. y 43.3.

Para una adecuada determinación del alcance de la normativa que regula al profesorado hay que considerar que la actividad educativa según el artículo 35.1. es un “deber primordial e ineludible del Estado”. Esta disposición tiene por propósito poner término a la subsidiariedad estatal que permitió un severo deterioro de la educación pública en favor de una enseñanza privada regida por las leyes del mercado.

Las tareas del profesorado se despliegan en un Sistema Nacional de Educación que tiene según el artículo 36.2. “labores de coordinación, regulación, mejoramiento y supervigilancia del Sistema”.

Agrega el artículo 36.

“7. La educación pública constituye el eje estratégico del Sistema Nacional de Educación; su ampliación y fortalecimiento es un deber primordial del Estado, para lo cual articulará, gestionará y financiará un Sistema de Educación Pública de carácter laico y gratuito, compuesto por establecimientos e instituciones estatales de todos los niveles y modalidades educativas.

8.El Estado debe financiar este Sistema de forma permanente, directa, pertinente y suficiente a través de aportes basales, a fin de cumplir plena y equitativamente con los fines y principios de la educación”.

Por otra parte, la actividad educativa está sujeta a fines: dispone el artículo 35.3. “Sus fines son la construcción del bien común, la justicia social, el respeto de los derechos humanos y de la naturaleza, la conciencia ecológica, la convivencia democrática entre los pueblos, la prevención de la violencia y discriminación, así como la adquisición de conocimientos, el pensamiento crítico, la capacidad creadora y el desarrollo integral de las personas, considerando sus dimensiones cognitiva, física, social y emocional”.

Dispone a este respecto el artículo 40: “Toda persona tiene derecho a recibir una educación sexual integral, que promueva el disfrute pleno y libre de la sexualidad; la responsabilidad sexoafectiva; la autonomía, el autocuidado y el consentimiento; el reconocimiento de las diversas identidades y expresiones del género y la sexualidad; que erradique los estereotipos de género, y que prevenga la violencia de género y sexual.”

Se rige, señala el art 35.4. por los principios de: “cooperación, no discriminación, inclusión, justicia, participación, solidaridad, interculturalidad, enfoque de género, pluralismo y los demás principios consagrados en esta Constitución. Tiene un carácter no sexista y se desarrolla de forma contextualizada, considerando la pertinencia territorial, cultural y lingüística”.

Agrega el artículo 39: “El Estado garantiza una educación ambiental que fortalezca la preservación, la conservación y los cuidados requeridos respecto al medioambiente y la naturaleza, y que permita formar conciencia ecológica”.

Todo este conjunto normativo recién citado indica que la lucha social por la educación pública, por la educación como derecho social, y por la liberación de la educación de la hegemonía neoliberal, culmina con un importante grado de éxito en el plano constitucional. Hay en este sentido una propuesta de redistribución del poder que se traduce en que los valores promovidos por los movimientos estudiantiles y el colegio

de profesores logran consagración constitucional y por lo tanto podrían impactar en la cultura del país.

Este rechazo del mercado y la industria de la educación superior no afecta, según se dispone en el artículo 421, la libertad de enseñanza y la libertad de madres, padres, apoderados, tutores legales a elegir el tipo de educación de las personas a su cargo, respetando el interés superior del niño y la autonomía progresiva.

Por otra parte, el proyecto de nueva Constitución aborda frontalmente el complejo problema de la calidad de la educación al disponer en el artículo 35.5: “5. La educación se orienta hacia la calidad, entendida como el cumplimiento de sus fines y principios”. Despeja políticamente la propuesta neoliberal respecto de la medición de la calidad a partir de pruebas estandarizadas que permiten jerarquizar rendimientos y escuelas: el rendimiento en la prueba PISA, por ejemplo, no es la medida de la calidad de la educación impartida por el profesorado de un establecimiento, sino, la mayor o menor contribución de los educadores a la obtención de los fines y principios, que suelen ser mayoritariamente dimensiones cualitativas y escasamente cuantitativas., aunque no por ello imposible de evaluar.”

Es relevante destacar que las distintas regulaciones se dan a propósito de la configuración de un “Sistema Nacional de Educación” que se conforma: “por los establecimientos y las instituciones de educación parvularia, básica, media y superior, creadas o reconocidas por el Estado. Se articula bajo el principio de colaboración y tiene como centro la experiencia de aprendizaje de las y los estudiantes”.

Establece la Constitución de manera expresa que los establecimientos tienen “prohibida toda forma de lucro” lo que constituye, para efectos de la regulación del régimen del profesorado, el carácter de una verdadera garantía de la calidad de su empleo: las características de su salario no dependerán del mayor o menor volumen de ganancias a que aspira el particular que lucra con la educación en un contexto de mercado educacional. También es presumible una mayor inversión en infraestructura.

Esta misma prohibición de lucrar se establece para todas las instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior (universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica, las academias creadas o reconocidas por el Estado y las escuelas de formación de las policías y las Fuerzas Armadas).

La regulación del proyecto de nueva Constitución vuelve con un mayor radio de acción e intensidad. Muestra el valor que los partidos políticos y los movimientos sociales asignan al profesorado en la vida nacional: fue aprobado el marco normativo que regula esta materia por dos tercios de las y los convencionales, es decir, hubo un alto número de convencionales de diversas sensibilidades políticas que lo respaldó.

¿Por qué afirmamos que la regulación tiene un mayor radio de acción que la norma de 1971? Porque la normativa constitucional que se someterá a plebiscito el 4 de septiembre de 2022 comprende a las/os educadores de párvulos, a las profesoras/es del nivel básico, medio y universitario. Incluso hay un reconocimiento de los educadores

indígenas<sup>25</sup> y del personal de colaboración. Los sujetos regulados ponen de relieve que hay una mayor gama de intereses a proteger, lo que ocurre por los amplios márgenes de participación que generó el proceso constitucional, así como por los valores que inspiraron el trabajo: grupos tradicionalmente ignorados como el personal de colaboración y los educadores no tradicionales fueron considerados en sus legítimas demandas.

De acuerdo con la normativa constitucional la libertad académica y de investigación consagrada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es derecho interno, por ende, debe considerarse al momento de determinar el alcance o contenido de dichas libertades. Existe consenso en que ambas contribuyen al derecho a la educación y que se vinculan con la libertad de expresión y otros derechos civiles y políticos (son interdependientes).

¿Por qué mayor intensidad? Las/os convencionales se hicieron cargo del déficit característico de la sociedad chilena en materia de reconocimiento social de la labor del profesorado del mundo parvulario y escolar. Se trata de un cambio cultural importante demandado por el mundo de la educación, y que no había tenido hasta ahora un abierto respaldo constitucional.

Dispone en este sentido el texto: “1. La Constitución reconoce el rol fundamental de las profesoras y los profesores, valora y fomenta la contribución de educadoras, educadores, asistentes de la educación y educadores tradicionales. En su conjunto, son agentes claves para la garantía del derecho a la educación”. Se termina con todo tipo de discriminación al establecer que quienes participan en los distintos niveles educativos “gozarán de los mismos derechos que contemple la ley”.

No bastando con este necesario reconocimiento al valor de su contribución, la Constitución garantiza a “quienes trabajen en establecimientos e instituciones que reciban fondos públicos” la estabilidad en el ejercicio de las funciones, la calificación permanente (inicial y continua): “asegurando condiciones laborales óptimas y resguardando su autonomía profesional”.

Genera también condiciones para el avance del conocimiento pedagógico al disponer que la garantía del desarrollo del quehacer pedagógico y educativo comprende “la investigación pedagógica”.

También hay una mayor intensidad porque se consagró la libertad de cátedra, de investigación y la libre discusión de las ideas: Señala expresamente el proyecto: “La Constitución protege la libertad de cátedra, la investigación y la libre discusión de las ideas de las académicas y los académicos de las universidades creadas o reconocidas por el Estado”. A nivel universitario comprende tanto a las universidades estatales como a las privadas con reconocimiento oficial.

---

<sup>25</sup>Dispone a este respecto el artículo 36. 5: “La Constitución reconoce la autonomía de los pueblos y naciones indígenas para desarrollar sus propios establecimientos e instituciones de conformidad con sus costumbres y cultura, respetando los fines y principios de la educación, y dentro de los marcos del Sistema Nacional de Educación establecidos por la ley”

En el plano escolar se dispone, a propósito de la regulación de la libertad de enseñanza, lo siguiente: “Las y los profesores y educadores son titulares de la libertad de cátedra en el ejercicio de sus funciones, en el marco de los fines y principios de la educación”.

**Cuadro 2:** Comparativo normativa 1996/ proyecto Constitución 2022

<i>Recomendaciones 1966</i>	<i>Proyecto de Nueva Constitución 2022 profesorado parvulario y escolar</i>	<i>Proyecto de Nueva Constitución 2022, profesorado universitario</i>
Formación inicial y permanente.	Calificación permanente (inicial y continua).	
Contratación.	Condiciones laborales óptimas.	
Perspectivas de carrera y ascensos	estabilidad en el ejercicio de las funciones	
Seguridad del mantenimiento en el puesto de trabajo.	Estabilidad en el ejercicio de las funciones.	
Regulación de los procedimientos disciplinarios.	Autonomía profesional.	
Regulación del ejercicio de la docencia a tiempo parcial.	Estabilidad en el ejercicio de las funciones.	
Libertad de cátedra.	Libertad de cátedra.	Libertad de cátedra, investigación y la libre discusión de las ideas de académicas y académicos de universidades del Estado y de las reconocidas por el Estado.
Supervisión y evaluación.	Condiciones laborales óptimas; estabilidad en el empleo; autonomía profesional.	
Responsabilidades y derechos.	Condiciones laborales óptimas; estabilidad en el empleo; autonomía profesional.	
Participación en la adopción de decisiones relativas a la educación.		
Negociaciones.		
Condiciones necesarias para que la enseñanza y el aprendizaje sean eficaces.	Reconoce la relevancia de la “investigación pedagógica”. Dispone que la actividad tiene como fin el aprendizaje de los estudiantes.	
Seguridad social.	Condiciones laborales óptimas.	

Una breve mirada al derecho comparado de América del Sur nos indica que la regulación constitucional que se contiene en el proyecto de nueva Constitución es una normativa densa em contenido y en extensión, y de avanzada en lo tocante al desarrollo de la investigación educativa desarrollada por el profesorado del mundo escolar<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> La Constitución vigente de Bolivia establece en el artículo 96: “I. Es responsabilidad del Estado la formación y capacitación docente para el magisterio público, a través de escuelas superiores de formación. La formación de docentes será única, fiscal, gratuita, intracultural, intercultural, plurilingüe, científica y productiva, y se desarrollará con compromiso social y vocación de servicio. II. Los docentes del magisterio

Por otro lado, La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone al respecto: “VII. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere”; por su parte la Constitución de Honduras vigente desde 1982 dispone: “Artículo 164. Los docentes en servicio en las escuelas primarias, estarán exentos de toda clase de impuestos sobre los sueldos que devengan y sobre las cantidades que ulteriormente perciban en concepto de jubilación. ARTÍCULO 165. La ley garantiza a los profesionales en ejercicio de la docencia su estabilidad en el trabajo, un nivel de vida acorde con su elevada misión y una jubilación justa”.

### **Conclusiones**

La dictadura militar no sólo implicó el derrocamiento del Gobierno democrático del presidente Salvador Allende, sino también la derogación de la Constitución de 1925 y con ello la pérdida de los avances alcanzados en materia de educación pública tanto a nivel constitucional como legal. La implementación a partir de 1977 del modelo económico neoliberal provocó un enorme daño a la educación pública así como al profesorado vinculado a la educación estatal y privada. Dicho perjuicio no fue enfrentado de manera decidida por los gobiernos post dictadura. Ante este panorama el movimiento estudiantil y el de profesoras/es realizó acciones de protesta reivindicando tanto la educación pública, sus derechos en tanto docentes, como el derecho a la educación. La lucha contra la educación de mercado y la industria universitaria se vinculó con la demanda por una nueva Constitución que reemplazara la Constitución de 1980 (aprobada por la dictadura civil militar) y sus reformas (que fueron impulsadas por los gobiernos post dictadura calificados como de centro izquierda, pero, que dejaron intacto el modelo económico).

---

deberán participar en procesos de actualización y capacitación pedagógica continua. III. Se garantiza la carrera docente y la inamovilidad del personal docente del magisterio, conforme con la ley. Los docentes gozarán de un salario digno”.

La Constitución brasileña vigente establece por su parte en el artículo 206 la libertad para investigar, enseñar y expresar pensamientos, arte y conocimientos; así como la “V. valorización de los profesionales docentes, garantizando, según lo dispuesto por la ley, planes de carrera, con la admisión de maestros de escuelas públicas exclusivamente mediante concursos públicos y credenciales profesionales [...] VI. la administración democrática de la enseñanza pública, según lo dispuesto por la ley; VII. garantía de estándares de calidad. VIII. un sueldo base profesional nacional para los profesionales de escuelas públicas, de acuerdo con la ley federal” y agrega en un Párrafo Único que la “ley establecerá las categorías de trabajadores considerados profesionales de la educación primaria y para la determinación del período de establecimiento o de conformidad de sus planes de carrera para la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios”.

La Constitución ecuatoriana vigente dispone en el artículo 26 que “El Estado garantizará [...] la libertad de cátedra en la educación superior [...]”. Y en el TÍTULO VII. Régimen del buen vivir. Capítulo 1. Inclusión y equidad, artículo 349: “ El Estado garantizará al personal docente, en todos los niveles y modalidades, estabilidad, actualización, formación continua y mejoramiento pedagógico y académico; una remuneración justa, de acuerdo a la profesionalización, desempeño y méritos académicos. La ley regulará la carrera docente y el escalafón; establecerá un sistema nacional de evaluación del desempeño y la política salarial en todos los niveles. Se establecerán políticas de promoción, movilidad y alternancia docente”.

Es así como en la coyuntura constituyente abierta el año 2019 el movimiento estudiantil y de profesores jugó un rol relevante como parte del movimiento social: el proyecto de Constitución de 2022 recogió sus demandas y reguló por primera vez en la historia constitucional chilena un conjunto relevante de dimensiones directamente vinculadas con su tarea; también fortaleció la educación pública y el derecho a la educación. La propuesta desarrolla aspectos regulados en el derecho internacional de derechos humanos tanto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como en las Recomendaciones de UNESCO/OIT relativa al trabajo de las profesoras y profesores.

La importancia de la propuesta no radica en su originalidad en el constitucionalismo latino-americano, no es la primera en América Latina que regula constitucionalmente la labor, formación y capacitación del profesorado. Su relevancia radica en que el proyecto viene a satisfacer las demandas manifestadas en la lucha del movimiento de estudiantes y profesores contra la educación neoliberal de mercado; en que propone terminar con la educación neoliberal, sin dañar la libertad de enseñanza; recoge la exigencia del profesorado chileno de dignificar la profesión de profesor/a, la educación pública; y desarrolla cabalmente el derecho a la educación.

## REFERENCIAS

AGÜERO, Felipe, La reforma en la Universidad de Chile. Santiago :Eds. Sur, 1987.

ALLARD, Raúl, Bases fundamentales de la reforma universitaria : Un esbozo. Santiago, editorial Corporación de Promoción Universitaria, C.P.U.,1973

BELLEI, Cristián, “El talón de Aquiles de la reforma. Análisis sociológico de la política de los 90 hacia los docentes en Chile”, accesible en <https://repositorio.uahurtado.cl/handle/11242/8404> [visita agosto 2022]

BUSCH VENTHUR , Tania & CAMPOS DÍAZ, Manuel. “Genealogía del constitucionalismo democrático en Chile: el trabajo del Grupo de los 24 en las propuestas de cambio constitucional”. Revista de Derecho Político, (112), Madrid, España, vol, 112, 2021

CANDINA, Azun, “Vivir una dictadura: historia y memoria de los profesores en Chile (1973-1990)”, revista Historia, v.2, 2014, pp 187-216.

CARDOSO DINIZ, E. C., & DA ROCHA, S. A. De los movimientos al movimiento: la importancia de los movimientos sociales, populares y sindicales en la constitución de la identidad política docente. Tendencias Pedagógicas, 32, 2018, 106–118.

COLEGIO DE PROFESORAS Y PROFESORES DE CHILE. CONGRESO NACIONAL DE EDUCACION 2021 RESOLUCIONES FINALES CONGRESO NACIONAL DE EDUCACIÓN 2021 accesible en [https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmID=1359&prmTipo=DOCUMENTO\\_COMISION](https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmID=1359&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION), visita en agosto 2022 ]

COX Cristian D. y GYSLING C , Jacqueline, La formación del profesorado en Chile 1842.-1987, CIDE (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación), Santiago de Chile, 1990.

DAROCH FROLA, Valeria, “Percepción de prestigio y valoración social de la profesión docente Una mirada desde los profesores de colegios municipales y profesores jubilados, en el año 2010”, tesis para optar al título de Socióloga, Universidad de Chile, 2012, accesible texto completo en: [www.cybertesis.uchile.cl/tesis/uchile/2012/cs-daroch\\_v/pdfAmont/cs-daroch\\_v.pdf](http://www.cybertesis.uchile.cl/tesis/uchile/2012/cs-daroch_v/pdfAmont/cs-daroch_v.pdf) [visita agosto 2022].

GONZÁLEZ, Luis Eduardo, Arriba profes de Chile. De la precarización neoliberal a la reorganización docente, editorial, América en Movimiento, Santiago de Chile, 2015.

GUZMÁN RIQUELME, Gabriel, Colegios profesionales y asociaciones gremiales durante el proceso de recuperación de la democracia en Chile, Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, Santiago de Chile, julio 2012.

KEANE Olivia, “¡Reparación Ahora!: La lucha del Colegio de Profesores de Chile y los profesores jubilados para reparar la “deuda histórica” y el legado de la dictadura militar en la profesión docente chilena.”, 2019, accesible en [https://digitalcollections.sit.edu/isp\\_collection/3092/](https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/3092/) [visita agosto 2022].

LLANOS, Bernardita, Revuelta feminista en Chile: cultura visual y performance, en Literatura y Lingüística, vol 44 , pp. 169-184, 2021, Santiago de Chile, Universidad Católica Silva Henríquez accesible en <http://ediciones.ucsh.cl/ojs/index.php/lyl/article/view/3024> [visita julio 2022].

MATAMOROS FERNÁNDEZ, Cristián y ÁLVAREZ VALLEJOS, Rolando, “No + Municipalización”. La resistencia docente a los trasposos de escuelas públicas. Chile, 1986”, revista Izquierdas, número 50, 2021, pp. 2146-2177, Santiago de Chile.

MUÑOZ-TAMAYO, Víctor y DURAN MIGLIARDI, Carlos, “Los jóvenes, la política y los movimientos estudiantiles en el Chile reciente. Ciclos sociopolíticos entre 1967 y 2017”, en revista Izquierdas (Santiago), Santiago , n. 45, p. 129-159, feb. 2019

PALMA, Eric. De la Carta Otorgada de 1980 a la Constitución Binominal de 2005, Revista Derecho y Humanidades, Chile, número 13, 2007, pp. 41-66. Recuperado a partir de <https://derechoyhumanidades.uchile.cl/index.php/RDH/article/view/873> [acceso 5 julio de 2022].

PALMA, Eric. Notas sobre o processo constituinte chileno 2019-2020, Revista Culturas Jurídicas, Vol.7, Núm.16, jan./abr., 2020.

PALMA, Eric. Lecciones del constitucionalismo histórico para el proceso constituyente chileno (2019-2021). Editorial Tirant Lo Blanch. España, Valencia, 2022.

PÓO FIGUEROA, Ximena, ZERÁN Faride. La dictadura de los sumarios (1974-1985) : Universidad de Chile intervenida, 1a. edición Santiago de Chile: Universidad de Chile, Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones, Cátedra de Derechos Humanos, 2016.

REDON, Silvia, SERRA, Loreto y ÁNGULO, J. Felix, “Ley de carrera docente: un punto de quiebre”, Academia, 2015, accesible en [https://www.academia.edu/13245173/Ley\\_de\\_Carrera\\_Docente\\_Un\\_punto\\_de\\_quiebre](https://www.academia.edu/13245173/Ley_de_Carrera_Docente_Un_punto_de_quiebre) [visita en agosto 2022].

REYES ALIAGA, Rodrigo, “Subordinación, diálogo y movilización: un ejercicio de periodización de la historia reciente del colegio de profesores de Chile (1974-2016)”, accesible en [https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.14106/ev.14106.pdf](https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.14106/ev.14106.pdf) [visita en julio 2022].

ROJAS, Patricio, “Remuneración de los profesores em Chile”, revista Estudios Públicos,, núm. 71, 1998, pp. 121-175.

SANDOVAL D. Francisco y AGUAYO S. Esteban. Cincuenta Años de Educación y Cambio Cultural en Chile: Etnografía de Profesores Normalistas. VI Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, Valdivia, 2007. accesible en <https://www.academica.org/vi.congreso.chileno.de.antropologia/136.pdf> [visita agosto 2022].

SANHUEZA MUÑOZ, Germán. Análisis de política pública acerca de la educación en Chile: Movimiento estudiantil, Gobierno y otros actores. Período 2011 – 2013, Santiago de Chile, 2015, accesible en [https://www.academia.edu/12448191/An%C3%A1lisis\\_de\\_discusi%C3%B3n\\_Pol%C3%ADtica\\_Educativa\\_en\\_Chile.\\_Movimiento\\_Estudiantil\\_Gobierno\\_y\\_otros\\_actores.\\_Per%C3%ADodo\\_2011\\_-2013](https://www.academia.edu/12448191/An%C3%A1lisis_de_discusi%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_Educativa_en_Chile._Movimiento_Estudiantil_Gobierno_y_otros_actores._Per%C3%ADodo_2011_-2013) [visita junio de 2022].

SEGOVIA, Carolina y GAMBOA, Ricardo. Chile: el año en que salimos a la calle. Revista de Ciencia Política, Santiago de Chile, [online]. 2012, vol.32, n.1 Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2012000100004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2012000100004&lng=es&nrm=iso). ISSN 0718-090X. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000100004> [acceso 10 julio 2022].

SUNKEL, Osvaldo, Reforma universitaria, subdesarrollo y dependencia. Santiago , editorial Universitaria,1969.

UNESCO-OIT (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Organización Internacional del Trabajo) Recomendación conjunta de la OIT y la UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966).

UNESCO Recomendación relativa a la condición del personal docente de enseñanza superior (1997), 2008, accesible en [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000160495\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000160495_spa) [visita julio de 2022]

Accesible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=28981> [visita mayo de 2022].

VILLALOBOS, Cristóbal; PEREIRA, Sebastian.; LAGOS, Tomás, “Protesta docente en el Chile postdictadura (1990-2019)”, Revista Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales, v. 6, n. 1, p. 33-56, 2021, <http://www.revistamovimientos.mx/ojs/index.php/movimientos/article/view/281>.

II PRONUNCIAMIENTO LATINOAMERICANO POR UNA EDUCACIÓN PARA TODOS, en Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 9, Nº 27, 2010, p. 561-572.

## FUENTES PERIODÍSTICAS

EL CIUDADANO, “Jorge Arrate dio a conocer su programa de Gobierno” en <https://www.elciudadano.com/politica/jorge-arrate-dio-a-conocer-su-programa-de-gobierno/06/03/> [visita mayo 2022].

EL MERCURIO ONLINE “Jorge Arrate es elegido candidato presidencial del Juntos Podemos”, 26 abril 2009. <https://www.emol.com/noticias/nacional/2009/04/26/355300/jorge-arrate-es-elegido-candidato-presidencial-del-juntos-podemos.html> [visita mayo 2022].

EN ESTRADO “«Deuda Histórica»: Lo que viene tras la condena de la Corte IDH al Estado de Chile por más de 88 millones de dólares de indemnización a profesores”, en <https://enestrado.com/deuda-historica-lo-que-viene-tras-la-condena-de-la-corte-idh-al-estado->

de-chile-por-mas-de-88-millones-de-dolares-de-indemnizacion-a-profesores/ [visita agosto 2022].

RADIO COOPERATIVA, Estudiantes y salida de Lavín del Mineduc: Se les fue de las manos y no pudieron sostenerlo, publicado: Lunes, 18 de Julio de 2011

<https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/gobierno/gabinete/estudiantes-y-salida-de-lavin-del-mineduc-se-les-fue-de-las-manos-y-no/2011-07-18/164411.html>

RADIO UNIVERSIDAD DE CHILE, Senado aprueba acusación constitucional contra ministro Harald Beyer. Publicado el miércoles 17 de abril 2013: “Los senadores aprobaron el tercer apartado del libelo, relacionado con la negligencia para fiscalizar el lucro, lo que implica la destitución del secretario de Estado y la inhabilitación para ejercer cargos públicos por cinco años”; accesible en <https://radio.uchile.cl/2013/04/17/senado-define-acusacion-contra-ministro-harald-beyer/>

EL CIUDADANO, diario, Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social analizó más de 22 mil manifestaciones entre 2008 y 2020: «Nueva Constitución recoge una década de movilizaciones ambientales y territoriales» <https://www.elciudadano.com/chile/centro-de-estudios-de-conflicto-y-cohesion-social-analizo-mas-de-22-mil-manifestaciones-entre-2008-y-2020-nueva-constitucion-recoge-una-decada-de-movilizaciones-ambientales-y-territoriales/07/22/>

EL CIUDADANO, diario, Miles de profesores han fallecido esperando el pago de la deuda histórica. Desde hace más de 41 años profesoras y profesores en distintos puntos del País esperan el pago de la deuda histórica generada desde la dictadura militar <https://www.elciudadano.com/actualidad/miles-de-profesores-han-fallecido-esperando-el-pago-de-la-deuda-historica/07/22/>

EL CIUDADANO, Deuda histórica profesores: En el mes de agosto se daría revisión de la lista oficial. Colegio de Profesoras y Profesores de Chile se reunió con Subsecretario de Educación, Nicolás Cataldo <https://www.elciudadano.com/actualidad/deuda-historica-profesores-en-el-mes-de-agosto-se-daria-revision-de-la-lista-oficial/07/04/>

Data de Recebimento: 26/09/2022

Data de Aprovação: 25/11/2022

## O ARGUMENTO DE INCLUSÃO REGIONAL COMO POLÍTICA DE INTERIORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

### THE ARGUMENT OF REGIONAL INCLUSION AS A POLICY FOR INTERIORIZATION OF HIGHER EDUCATION IN BRAZIL

Gabrielle Jacobi Kölling\*  
Joedson de Souza Delgado\*\*  
Bruna Suely Nascimento Santos\*\*\*

#### RESUMO

O trabalho analisa a necessidade de políticas públicas de acesso às universidades com vistas ao desenvolvimento regional e local como um todo. A pesquisa descritiva e analítica emprega análise documental do Ministério da Educação que seleciona candidatos às vagas das Instituições de Ensino Superior (IES) com a utilização da nota do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Verificou-se que a interiorização das IES é um processo importante que contribui para a qualificação de profissionais e fomenta o desenvolvimento socioeconômico, urbanístico e cultural local. Conclui-se que o AIR é uma política pública que contribui para moldar certas dinâmicas socioeconômicas e urbanas, especialmente nas pequenas ou médias cidades brasileiras.

Palavras-chave: Acesso ao ensino superior; Desenvolvimento local; Inclusão regional; Princípio da isonomia; Sistema de Seleção Unificada.

#### ABSTRACT

This paper analyzes the need for public policies aimed at regional and local development through access to universities. The descriptive and analytical research uses document analysis from the Ministry of Education that selects candidates for vacancies in Institutions of Higher Education (IHE, in Portuguese the acronym: IES) that will use the score of the National High School Exam (NHSE, in Portuguese the acronym: Enem). It was found that the internalization of IHE is an important process that contributes to the qualification of professionals and promotes local socioeconomic, urban and cultural development. Concludes that the Regional Inclusion Argument (RIA, in Portuguese the acronym: AIR) is a public policy that contributes to shaping certain socioeconomic and urban dynamics, especially in small or medium-sized cities in Brazil.

Key-words: Access to higher education; Local development; Regional inclusion; Principle of isonomy; Unified Selection System.

\* Doutora e Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professora do Mestrado Profissional em Direito, Mercado, *Compliance* e Segurança Humana da Faculdade CERS. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4913726405596681> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2225-555X> E-mail: [koll.gabrielle@gmail.com](mailto:koll.gabrielle@gmail.com)

\*\* Doutorando em Direito na Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Servidor público federal. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3574246621121538> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0968-2058> E-mail: [joedson.delgado@hotmail.com](mailto:joedson.delgado@hotmail.com)

\*\*\* Mestranda em Direito, Mercado, *Compliance* e Segurança Humana no Complexo de Ensino Renato Saraiva (Faculdade CERS). Advogada e Auditora da 3ª Comissão Disciplinar do Tribunal de Justiça Desportiva de Pernambuco. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0597267978289382> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0134-373X> E-mail: [bruna.suely.ns@gmail.com](mailto:bruna.suely.ns@gmail.com)

## INTRODUÇÃO

A educação é um direito social fundamental constitucionalmente assegurado, bem como é protegido por diversas normas em âmbito nacional e internacional. Deve ser assegurado de forma ampla, inclusive por meio de ações afirmativas do Estado, a fim de promover o acesso, a permanência e a conclusão do ensino<sup>1</sup>.

Entre os anos de 2003 a 2014, houve um forte desenvolvimento de políticas públicas com fundamento no Plano Nacional de Educação e o programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais voltadas à interiorização das IES. Ocorreu a promoção do acesso democratizado à educação com a instalação de diversas IES em regiões mais afastadas dos polos metropolitanos.

Entretanto ainda persiste a necessidade pela implementação de mecanismos que permita o acesso ao ensino superior a determinados grupos, em especial estudantes do ensino público oriundos de cidades de pequeno a médio porte. Este texto contribui para o entendimento da inclusão social que concebe o cidadão como um sujeito de direito.

O Argumento de Inclusão Regional (AIR) no Sistema de Seleção Unificada (Sisu) é um critério de inclusão para que estudantes de cidades pequenas e médias no interior tenham melhores oportunidades de ingressar nas IES. O AIR consiste em uma bonificação na nota final do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que varia entre 10% e 20% da nota, para alunos da região.

Atualmente, visando uniformizar a aplicação do AIR no Sisu, há o Projeto de Lei n. 5.044, de 2020<sup>2</sup>, proposto pela deputada federal Natália Bonavides, segundo o qual os estudantes que cursarem o ensino médio, total ou parcialmente, em escolas regulares presenciais situadas nas localidades definidas por cada instituição, poderão ser beneficiados com essa bonificação.

O objetivo do presente trabalho é apresentar a importância de políticas públicas, orientadas pelo princípio da isonomia, voltadas à inclusão e ao desenvolvimento de cidades de pequeno e médio porte. Consoante essa perspectiva, indaga-se e busca-se uma resposta ao seguinte problema: De que modo uma política que estimula o acesso de estudantes das cidades pequenas e médias do interior ao ensino superior pode ser utilizada com a finalidade de desenvolvimento local?

Cuida-se de uma aposta no sucesso de uma sociedade multifacetada, visto que a IES ajuda a moldar certas dinâmicas socioeconômicas e urbanas. Esta pesquisa de caráter descritivo analítico utiliza a pesquisa bibliográfica jurisprudencial e documentos oficiais

---

<sup>1</sup> BUIATTI, Viviane Prado JEFFREY, Debora Cristina. Apresentação do Dossiê “Política de Ações Afirmativas em Instituições do Ensino Superior (IES): em debate o acesso e a equidade”. *Revista Educação e Políticas em Debate*, v. 11, n. 1, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.14393/REPOD-v11n1a2022-64892> Acesso em 6 set. 2022.

<sup>2</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei PL 5044, de 2020*. Dispõe sobre o Argumento de Inclusão Regional no ingresso em instituições federais de educação superior e dá outras providências. 2020. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1938743](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938743) Acesso em 02 dez. 2021.

para melhor compreensão do assunto. Para essa finalidade, a pesquisa foi organizada em duas partes.

Na primeira, esclarece os conceitos do princípio da isonomia e as políticas afirmativas. Na sequência, aborda-se a implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento regional e à interiorização da educação superior. Em seguida, discute-se a implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento regional e à interiorização da educação superior. Por fim, evidencia-se o efeito socioeconômico da IES na cidade na qual está instalada e reage à particularidade do ambiente de acolhimento, no que diz respeito à missão de alavancagem sociourbana. Além disso, em alguns casos, a cidade e a IES desenvolvem-se no desconhecimento uma da outra após a instalação do campus na periferia por razões imperiosas de necessidade de espaço, sem qualquer abordagem deliberada em termos de urbanismo.

### O princípio da isonomia e as políticas afirmativas

A dignidade humana relaciona-se diretamente com os direitos humanos. Qualquer pessoa que, em benefício próprio, age em violação dos direitos humanos de uma pessoa, age de forma que não reconhece sua dignidade. Os direitos humanos aplicam-se independentemente de legislação positiva<sup>3</sup>.

Todo ser humano deve fazer valer seu direito à sua própria liberdade e bem-estar e exigir dos outros que respeitem esses direitos. Ao mesmo tempo, todos os atores têm os mesmos direitos genéricos, o direito à liberdade e ao bem-estar. Estes são direitos fundamentais ligados à ação humana, seja qual for.

Assim, dignidade da pessoa humana pode ser entendida como um meta-princípio essencial que funciona de parâmetro para aplicação, interpretação e integração dos demais princípios e normas do ordenamento jurídico, ao passo que busca conciliar os princípios da igualdade e liberdade<sup>4</sup>. Sendo assim, casos iguais devem ser tratados igualmente e o tratamento diferenciado requer que uma diferença moralmente relevante possa ser apontada entre os casos.

A Constituição Federal, no caput de seu art. 5º, inscreve o princípio da isonomia como igualdade perante a lei<sup>5</sup>. A Carta preza pela criação de mecanismos práticos que garantam que as particularidades de cada indivíduo sejam consideradas a fim de assegurar a eficiente e real garantia dos direitos dos cidadãos, especialmente os de proteção à justiça social, à ordem econômica e à ordem social.

Trata-se de recolocar no centro da análise democrática a capacidade política da isonomia. Assim, a compreensão da legislação deve se dar de tal forma que exista a

<sup>3</sup> GROU, Karina Bozola. O acesso a medicamentos como direito humano fundamental. 2008. Tese de Doutorado. *Dissertação de Mestrado em Direito*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/8349/1/Karina%20Bozola%20Grou.pdf> Acesso em 6 set. 2022.

<sup>4</sup> GONÇALVES, Rogério Magnus Varela; MASCARENHAS, Igor de Lucena. Análise acerca da compatibilidade da existência de feriados religiosos em um Estado laico. *Direito e Desenvolvimento*, v. 4, n. 7, 2013. p. 187-212. Disponível em: <https://doi.org/10.26843/direitoedesenvolvimento.v4i7.228> Acesso em 30 jun. 2022.

<sup>5</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 30 jun. 2022.

isonomia material possibilitando uma aplicação mais justa das leis, como bem explanou Ruy Barbosa de Oliveira em seu famoso discurso “Oração aos Moços”:

A regra da igualdade não consiste senão em quinhonar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualem. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade<sup>6</sup>.

Dessa forma, não é vedado ao Estado a criação de mecanismos compensatórios para minimizar as diferenças entre os particulares visando alcançar a igualdade material plena e a proteger a dignidade da pessoa humana. Trata-se de ação afirmativa como mecanismo compensatório direcionada a uma obrigação de resultado na política educacional. Nesse sentido, o ministro Celso de Mello em seu voto na Ação Declaratória de Constitucionalidade 41/DF pontua:

O modelo institucional de ações afirmativas como instrumento de implementação de mecanismos compensatórios destinados a concretizar, no plano material, o direito das pessoas negras ajusta-se, precisamente, ao que dispõem esses instrumentos normativos, todos eles impregnados de inquestionável fundamentalidade. Na verdade, as políticas públicas têm, na prática das ações afirmativas, um poderoso e legítimo recurso impregnado de eficácia necessariamente temporária destinado a conferir efetividade e a dar sentido e consequência aos próprios objetivos de plena realização da igualdade material<sup>7</sup>.

Um Estado republicano, além de ter em seu próprio direito a isonomia (justiça jurídica igual para todos), permite reconhecer a importância desses instrumentos para a consagração deste princípio, conforme dispõe Celso de Mello que:

[...] a adoção de mecanismos compensatórios, fundados em políticas públicas de ação afirmativa, tem por explícita finalidade contribuir para a realização, no plano material, do princípio constitucional da igualdade, além de revelar extrema fidelidade à exigência, que é também constitucional, de viabilizar a promoção do bem-estar de todos, de erradicar a marginalização e de fazer respeitar o postulado da dignidade da pessoa humana<sup>8</sup>.

É importante ainda salientar que a criação e aplicação de critérios discriminadores não é possível em toda e qualquer situação. Precisa existir relação direta entre a medida e a situação que visa equilibrar, caso contrário haverá ofensa ao preceito constitucional da isonomia.

---

<sup>6</sup> BARBOSA, Rui. Oração aos moços. *Memória e Informação*, v. 1, n. 1, jul. 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/120381> Acesso em 20 nov. 2021.

<sup>7</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade 41/ DF. Direito constitucional. Ação Direta de Constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Procedência do Pedido. Pleno. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. *Diário da Justiça Eletrônico*, Poder Judiciário, Brasília, DF, 8 jun 2017. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769838362/acao-declaratoria-de-constitucionalidade-adc-41-df-0000833-702016100000> Acesso em 20 nov. 2021.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

As normas reguladoras da ação que podem ser deduzidas do discurso prático podem ser atribuídas a uma correção considerada mais ou menos análoga (isonômica) às condições estabelecidas no discurso teórico para atribuir um valor de verdade às afirmações empíricas constitutivas. Nesse sentido, as reivindicações normativas dependem da projeção de uma realidade social idealizada e em expansão, constituída por relações interpessoais legitimamente arranjadas, que podem atuar como um corretivo regulador da ação para qualquer interação social.

Observar apenas a literalidade do dispositivo constitucional seria ignorar a desigualdade demonstrada na realidade fática, o que acabaria por agravar a vulnerabilidade e marginalização de diversos grupos, contrariando não apenas o princípio da igualdade, como também o princípio da dignidade da pessoa humana. Tal entendimento consta da Ação Declaratória de Constitucionalidade 41/ DF relativa à reserva de vagas para negros em concursos públicos:

Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos<sup>9</sup>.

Em outras palavras, mesmo as constituições escritas estão longe de ser exaustivas exigindo que considere convenções e usos. Além disso, os documentos constitucionais são escritos em termos amplos e abertos e, portanto, prestam-se a várias interpretações. Para resolver os problemas de interpretação que podem surgir, os juízes podem ter que recorrer a convenções e princípios não formulados nos próprios textos constitucionais.

O que exatamente queremos dizer, então, quando diz que o direito deve ser “registrado por escrito”? Isto significa que a aplicação da lei deve estar ligada a regras geralmente reconhecidas. A lei não precisa prever resultados específicos<sup>10</sup>. Basta que dê uma ideia geral do tipo de resultado a que se pode chegar, e que esse resultado, uma vez estabelecido por decisões judiciais, seja justificável tendo em conta os textos, bem como as convenções ou usos legais.

Princípios constitucionais fundamentais, escritos ou não, satisfazem esses requisitos. Normas constitucionais não escritas de direito consuetudinário, como o direito de não ser punido sem julgamento, de ter a assistência de um advogado ou de gozar da presunção de inocência, estão tão profundamente enraizadas nas convenções e práticas que qualquer decisão judicial baseada nesses padrões deverá ser compreendida e considerada justa. Embora seja útil estabelecer por escrito, sempre que possível, as normas constitucionais fundamentais, o fato de um princípio ou sua aplicação não ser

---

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> LEAL, Rogério Gesta. Riscos e possibilidades do ativismo judicial na democracia. *Revista Eletrônica Direito e Política*, [S. l.], v. 16, n. 1, 2021. p. 181–200. Disponível em: <https://doi.org/10.14210/rdp.v16n1.p181-200> Acesso em: 18 ago. 2022.

escrito não pode justificar a exclusão da possibilidade de que os tribunais possam utilizá-lo.

As fontes de princípios constitucionais não escritos – as inferências extraídas de valores e princípios constitucionais que são expressos por escrito – cabe aos julgamentos que estabelecem ou esclarecem normas constitucionais. Essas são normalmente baseadas em uma cultura na qual o Parlamento e o Executivo reconhecem a adequação da norma e aceitam que ela permaneça. Exceções ocasionais, como estados de emergência, não contradizem à aceitação geral dessas normas.

Os tribunais têm o poder de interpretar as constituições escritas de seu país. Diante de uma nova situação exigindo um novo padrão, os juízes devem buscar na constituição escrita os valores pelos quais a nação é definida. Diante disso, o Judiciário deve identificar os princípios constitucionais fundamentais, tais como, cidadania, soberania popular, estado democrático de direito, dignidade da pessoa humana etc. – mesmo que não estivessem escritas, seria impossível desenhar a estrutura constitucional sem elas. Assim, os princípios fundamentais não são meramente descritivos, aliás, [também] são investidos de poderosa força normativa e obrigatórios tanto para tribunais quanto para governos<sup>11</sup>.

Com base na Ação Declaratória de Constitucionalidade 41/ DF<sup>12</sup> infere-se que os tratamentos diferenciados podem ser plenamente possíveis e compatíveis com as normas constitucionais e que não se trata de privilégio a criação de políticas públicas voltadas a proteção e a integração de determinados grupos mais vulneráveis. Assim, é dever do Estado a aplicação de políticas públicas visando minimizar as desigualdades e a valorizar a dignidade da pessoa humana, o que pode ser efetivado por meio de mudanças e programas sociais que verdadeiramente produzam resultados.

### **A implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento regional e à interiorização da educação superior**

Nesta seção, são apresentados o conceito de desenvolvimento regional e o Argumento de Inclusão Regional, previsto no Projeto de Lei n. 5.044, de 2020<sup>13</sup>. Busca-se, também, discorrer brevemente quanto à importância do investimento voltado ao desenvolvimento local, abordando o Plano Nacional de Educação (PNE), o programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o programa Mais Médicos.

---

<sup>11</sup> CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos tribunais de contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 1, n. 2, 2011. p. 111-147. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v1i2.1270> Acesso em 18 ago. 2022.

<sup>12</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade 41/ DF. Direito constitucional. Ação Direta de Constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Procedência do Pedido. Pleno. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. *Diário da Justiça Eletrônico*, Poder Judiciário, Brasília, DF, 8 jun 2017. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769838362/acao-declaratoria-de-constitucionalidade-adc-41-df-0000833-7020161000000> Acesso em 20 nov. 2021.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

O desenvolvimento regional no país é um processo intra e inter-regional que busca a redução das desigualdades econômicas e sociais com a promoção de investimentos, organização e aproveitamento de recursos locais. Vale salientar a definição de desenvolvimento regional apresentada por Gómez<sup>14</sup> como um movimento com dimensões culturais, econômicas e sociais, que busca aumentar o bem-estar de uma sociedade, potencializar os recursos de um território pelos e para os grupos que o ocupam. Portanto, o desenvolvimento local é uma prática social baseada na participação e no consenso.

O programa de reestruturação e expansão das universidades federais, atendendo ao Plano Nacional de Educação, começou em 2003 e teve grande importância para a interiorização do ensino superior. As ações deste programa governamental são discutidas como um caminho possível para a construção de uma excelência educacional, para além do princípio elitista que caracteriza o ensino superior brasileiro, sem esquecer o perigo de que a democratização seja apenas padronização<sup>15</sup>.

Os dados do Ministério da Educação indicam a criação de 14 novas universidades federais e 126 campi e unidades universitárias durante os anos de 2003 a 2010<sup>16</sup>. Nesse sentido, programas governamentais estabelecem o que se convencionou chamar de igualdade de oportunidades e democratização do acesso a esse nível de formação.

O modelo de políticas públicas centradas no desenvolvimento regional – de redução das desigualdades sociais e regionais – tende a reforçá-las à medida que parcelas da região se destacavam como áreas de sucesso e integração. Segundo Barbosa, Petterini e Ferreira é possível observar que o desenvolvimento dessa política seguiu três dimensões:

Na dimensão social, buscou-se atender aos Territórios da Cidadania e aos municípios populosos e com baixa renda per capita. Na dimensão geográfica, deu-se prioridade aos municípios do interior com população superior a 50 mil habitantes, e cujos estados apresentassem oferta de educação superior abaixo da média nacional. Por fim, na dimensão de desenvolvimento, priorizou-se municípios com Arranjos Produtivos Locais identificados e aqueles no entorno de grandes investimentos estruturantes. Neste sentido, o objetivo principal (implícito) da política de interiorização seria o de elevar a renda de cidades do interior em situação de desvantagem relativa, com redução das desigualdades entre estados e municípios, pela via do desenvolvimento socioeconômico potencialmente gerado pela universidade<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> GÓMEZ, J. R. M. Crítica ao conceito de desenvolvimento. *Pegada – A Revista da Geografia do Trabalho*, [S. l.], v. 3, n. 1, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.33026/peg.v3i1.798> Acesso em 30 jun. 2022.

<sup>15</sup> TEIXEIRA, Ana Maria Freitas. La democratization de l'enseignement superieur au Brésil: Un chemin vers une politique d'excellence?. *Encounters in Theory and History of Education*, v. 16, 2015. p. 65-83. Disponível em: <https://doi.org/10.24908/eoe-ese-rse.v16i0.5960> Acesso em 18 ago. 2022.

<sup>16</sup> BRASIL. Ministério da Educação. *Análise sobre a expansão das universidades federais 2003 a 2012*. Brasília, 2012. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/component/docman/?task=doc\\_download&gid=12386&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/component/docman/?task=doc_download&gid=12386&Itemid=) Acesso em 27 nov. 2021.

<sup>17</sup> BARBOSA, Marcelo P., PETTERINI, Francis, FERREIRA, Roberto T. *Avaliação do Impacto da Política de Interiorização das Universidades Federais sobre as Economias Municipais*. In: Encontro de Economia da Região Sul, n. 17, 2014, Maringá. Anais [...]. Maringá: UEM, 2014. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files\\_I/i12-6599011d2e3082ef34b038002f88e41c.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files_I/i12-6599011d2e3082ef34b038002f88e41c.pdf) Acesso em 27 nov. 2021.

Delgado e Kölling<sup>18</sup> entendem que a educação superior é um investimento em capital humano que promove ganhos de produtividade. Nos termos da teoria do capital humano, a promoção do acesso de alunos das cidades pequenas e médias do interior às IES, contribuiu para explicar o crescimento econômico e a formação da remuneração individual<sup>19</sup>. Pressupõe que os indivíduos podem melhorar sua produtividade por meio de atos voluntários de investimento em educação ou treinamento.

A relação pedagógica das IES ocorre entre o professor e o aluno, mas também é marcada pelo papel do pessoal não docente, sendo influenciada pela relação entre os próprios alunos (ajuda mútua, trabalho coletivo etc.). Nesse sentido, as IES são centros de produção e conhecimento voltadas ao enriquecimento acadêmico, científico e social, intencionando a promoção de melhorias em todos os âmbitos da comunidade e os benefícios desse desenvolvimento podem ser percebidos incontinenti pela comunidade local:

Dessa forma, o incentivo à educação, principalmente superior, leva ao local de implantação um crescimento acelerado. Esse processo rápido ocorre pela necessidade de o meio se adequar à nova realidade local, resultando no desenvolvimento por conta do aumento da demanda de docentes, técnicos e discentes no local. Ao mesmo tempo, os egressos do ensino médio sem opções de educação superior em sua região tendem a migrar, muitas vezes em caráter definitivo, para locais onde a oferta é mais ampla e diversificada. A região abandonada perde a oportunidade de fixar profissionais altamente qualificados e os estudantes sem condições financeiras de migrar para regiões mais propícias perdem a oportunidade de se qualificar<sup>20</sup>.

As expectativas locais da criação de IES prendem-se sobretudo com as repercussões econômicas e com a animação da vida urbana tendo como pano de fundo o desenvolvimento de zonas urbanas em dificuldade no domínio do urbanismo e da prestação de serviços. No entanto, é fácil compreender o interesse da função universitária para as comunidades locais brasileiras.

A implantação de IES em regiões mais afastadas das capitais regionais possibilita a ampliação do acesso à educação superior a estudantes de cidades de pequeno e médio porte no interior, que muitas vezes são prejudicados por não possuírem recursos econômicos para migrar aos grandes centros urbanos. Logo, o benefício não se resume apenas aos estudantes dessas cidades, mas enriquece toda a região privilegiada com esses IES contribuindo para o seu desenvolvimento social e econômico, como se lê:

---

<sup>18</sup> DELGADO, Joedson de Souza; KÖLLING, Gabrielle Kolling. O avanço comunitário do ensino e da pesquisa para a universidade do amanhã. *Revista Direitos Culturais*, v. 16, n. 40, 23 dez. 2021. p. 307-320. Disponível em: <https://doi.org/10.20912/rdc.v16i40.639> Acesso em 1º jul. 2022.

<sup>19</sup> AGUIAR, L. C. Formação docente, política curricular e a reedição da teoria do capital humano no Brasil. *Cadernos de Pesquisa em Educação*, n. 36, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.22535/cpe.v36i2.5372> Acesso em 12 set. 2022.

<sup>20</sup> CASQUEIRO, Mayara Lima; IRFFI, Guilherme; SILVA, Cristiano da Costa da. A expansão das Universidades Federais e os seus efeitos de curto prazo sobre os Indicadores Municipais. *Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, Sorocaba, v. 25, n. 1, jan. 2020. p. 155-177. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-40772020000100155&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772020000100155&lng=pt&nrm=iso) Acesso em 30 nov. 2021.

A política de interiorização do ensino superior produz, portanto, um forte impacto na sociedade. Seja nas cidades do interior, movimentando a economia, qualificando mão de obra, trazendo inovação e desenvolvendo atividades em diálogo com a realidade local, como pesquisas e projetos de extensão. Seja na redução das desigualdades regionais, objetivo fundamental da República brasileira, disposto no art. 3º, inciso III, da Constituição Federal<sup>21</sup>.

A implantação das IES e a relação deste estabelecimento com o contexto urbano e territorial servem como justificativa para o Projeto de Lei n. 5.044, de 2020<sup>22</sup> da deputada federal Natália Bonavides. Sob esta perspectiva, Bizerril pontua:

As políticas de expansão da rede de universidades federais brasileiras contribuíram para a interiorização dos campi e suas consequências para a democratização do acesso ao ensino superior público a partir das seguintes ações: (i) a criação de novas universidades concebidas a partir de novas propostas de organização e estrutura acadêmica; (ii) a criação de novas universidades concebidas a partir do desmembramento de campi de universidades pré-existentis; (iii) o estímulo à criação de novos campi das universidades pré-existentis; (iv) a viabilização de diversos campi oriundos de processos de expansão anteriores e autônomos das universidades, que não puderam desenvolver - se integralmente como unidades acadêmicas em função da carência de recursos e de pessoal<sup>23</sup>.

A dinâmica territorial do AIR para o ensino superior melhora a atividade econômica, a fonte de renda e o emprego, atraída ou retida localmente. Mas são seus muitos efeitos indiretos, certamente difíceis de medir, que provavelmente terão um efeito profundo na maneira como os territórios evoluem.

Estas constatações explicam e justificam a ação do AIR junto às IES. No entanto, para que essas ações sejam benéficas para o desenvolvimento local, não basta que sejam realizadas no âmbito de uma política coerente em relação ao ensino superior. Além disso, devem estar bem integradas na política global de desenvolvimento local.

Esta conclusão parece aplicar-se ainda mais fortemente às localidades formadas em torno de cidades de média dimensão sem uma longa tradição universitária. O AIR deve ser analisado mais a fundo a fim de identificar as condições para seu ótimo impacto no desenvolvimento local. Assim sendo, o AIR trata-se de um instrumento de política pública utilizado por algumas IES como, por exemplo, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

O surgimento de uma nova configuração institucional, claramente vinculada aos desenvolvimentos econômicos e tecnológicos, a concepção espacial da IES evoluirá consideravelmente. O desafio de incluir IES como vetor do planejamento regional permitirá o aumento do número de alunos e novas missões atribuídas à IES.

---

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> BIZERRIL, Marcelo Ximenes Aguiar. O processo de expansão e interiorização das universidades federais brasileiras e seus desdobramentos. *Revista Tempos e Espaços em Educação*, v. 13, n. 32, jan. 2020. p. 1-15. Disponível em: <https://doi.org/10.20952/revtee.v13i32.13456> Acesso em 28 nov. 2021.

De uma situação de isolamento e marginalização, que caracterizou o espaço universitário até o final dos anos 1970, passará para uma nova era em que a IES (espaço e sociedade) se encontra numa situação que lhe permite desempenhar um papel de desenvolvimento econômico, cultural e social local. A IES gera empregos (in)diretamente, bem como provoca uma dinâmica econômica pela criação de um certo número de mercados comerciais, principalmente para a oferta de restaurantes universitários, sem esquecer os mercados gerados pela necessidade de material escolar e outras necessidades de estabelecimentos de ensino e trabalhos acadêmicos.

A localização desse espaço, muitas vezes ignorado nos projetos de desenvolvimento da cidade, sua forma urbana, suas interações com a cidade e sua escala espacial são parâmetros que se combinam para expressar e refletir essa representação. Portanto, o AIR é uma política de inclusão voltada à democratização de acesso ao sistema educacional, a partir da implementação de acréscimo de percentual na pontuação geral obtida pelo estudante nos processos seletivos para ingresso em cursos de graduação em campus sediados no interior, por conseguinte:

[...] este projeto de lei tem como objetivo resguardar a política já implantada em diversas universidades federais e expandi-la para todo o Brasil, de forma a democratizar o acesso à educação superior e a reduzir as desigualdades regionais do país, garantindo a permanência de estudantes e futuros profissionais nas cidades do interior, e trazendo benefícios para as populações locais<sup>24</sup>.

O Projeto de Lei n. 5.044 de 2020<sup>25</sup> visa, portanto, regulamentar o chamado AIR, o que possibilitaria, conseqüentemente, ampliar a política de interiorização e, potencialmente, auxiliar na retomada do crescimento econômico. De fato, a instalação de IES, demandada nas regiões pelas comunidades locais e após mais de uma década de massificação do ensino superior, começa a descobrir a nível local as vantagens do ensino superior, referidas em termos de potencial socioeconômico, urbanístico e cultural.

É possível verificar também a necessidade de aplicação de medidas dessa natureza, voltadas a privilegiar regiões mais afastadas, para garantir a população de modo geral acesso a serviços essenciais. Com a massificação do ensino superior, a geografia da IES mudou, pois deve se adaptar tanto à evolução quantitativa da força de trabalho quanto às novas demandas em termos de formação.

A Organização Mundial de Saúde (OMS), por exemplo, desde 2010, recomenda a ampliação do ensino superior na área de saúde em regiões rurais, periféricas e remotas como método para favorecer a fixação de profissionais nesses locais e minimizar as

---

<sup>24</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei PL 5044, de 2020*. Dispõe sobre o Argumento de Inclusão Regional no ingresso em instituições federais de educação superior e dá outras providências. 2020. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1938743](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938743) Acesso em 02 dez. 2021.

<sup>25</sup> Ibidem.

desigualdades estruturais<sup>26</sup>. A desigualdade regional se liga a uma distinção centro/periferia e, portanto, é prioridade o fomento interiorizado do setor educacional.

A expectativa da OMS é gerar melhoria da saúde nos países em desenvolvimento a partir de três vertentes<sup>27</sup>. A primeira é o seu papel como instrumento de educação continuada e aprendizagem ao longo da vida. A segunda é a sua utilização como mecanismo de ofertar a locais pobres e remotos uma ampla variedade de serviços, desde uma melhor educação em saúde pública até orientações em casos de emergência, incluindo aconselhamento sobre como lidar e mitigar as consequências de desastres naturais. A terceira fonte é seu uso potencial como mecanismo para aumentar a transparência e a eficiência da governança.

A falta de profissionais da área de saúde no país não é um tema novo, tendo sido amplamente debatido, em especial com a criação do Programa Mais Médicos<sup>28</sup> que trouxe conquistas notáveis no fortalecimento do sistema de saúde e no aumento da resiliência mediante a ampliação do acesso aos serviços. Esse programa surgiu do trabalho conjunto entre o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação voltado a sanar a carência desses profissionais e melhorar o atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS).

Esse programa, contudo, sofreu uma forte redução no seu contingente em razão das mudanças políticas implementadas no governo atual e a carência na distribuição de profissionais na área de saúde ficou evidenciada em meio ao colapso do sistema de saúde nacional causado pela pandemia da Covid-19. Telles, Silva e Bastos<sup>29</sup> conclui que o programa Mais Médicos atingiu o objetivo de atender municípios de alta vulnerabilidade social, onde não havia médicos ou o número era insuficiente, e que o programa poderia potencialmente reconstruir o conceito de atenção à saúde primária.

A presença da IES nas cidades de médio e pequeno porte implica em benefícios econômicos, culturais e demográficos para o território anfitrião. No entanto, para se tornarem protagonistas do desenvolvimento urbano, as IES brasileiras devem buscar melhorar seu ambiente, como já fizeram as universidades americanas e/ou europeias<sup>30</sup>. Em um país em desenvolvimento, a IES deve realizar ações em seu distrito de integração.

---

<sup>26</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION. Increasing access to health workers in remote and rural areas through improved retention – *Global policy recommendations*. Geneva: WHO Press; 2010. Disponível em: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44369/1/9789241564014\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44369/1/9789241564014_eng.pdf) Acesso em 02 dez. 2021.

<sup>27</sup> CHANDRASEKHAR, C. P.; GHOSH, Jayati. Information and communication technologies and health in low income countries: the potential and the constraints. *Bulletin of the World Health Organization*, v. 79, 2001. p. 850-855. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/bwho/2001.v79n9/850-855/en/> Acesso em 1º jul. 2022.

<sup>28</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. *Programa Mais Médicos*. Brasília. 2022. Disponível em: <http://maismedicos.gov.br/conheca-programa> Acesso em 1º jul. 2022.

<sup>29</sup> TELLES, Helcimara; SILVA, Arthur Leandro Alves da; BASTOS, Camila. Programa mais médicos do brasil: a centralidade da relação médico-usuário para a satisfação com o programa. *Caderno CRH*, Salvador, v. 32, n. 85, jan./abr. 2019. p. 101-123. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i85.23470> Acesso em 1º jul. 2022.

<sup>30</sup> PORTO, Claudio; RÉGNIER, Karla. *O Ensino Superior no Mundo e no Brasil – Condicionantes, Tendências e Cenários para o Horizonte 2003-2025: Uma Abordagem Exploratória*. Dezembro, 2003. Disponível: <https://cutt.ly/NRakvQX> Acessado em: 6 set. 2022.

Concepções divergentes da ação pública e dos atores do planejamento urbano devem ser alteradas para permitir que a universidade se envolva nas decisões de desenvolvimento urbano e mesmo territorial. Além disso, a produção educacional e científica da qualidade esperada para acompanhar o desenvolvimento econômico nem sempre acompanhou, assim como a interface orgânica entre IES e a indústria ainda é fraca e em algumas cidades nunca foi estabelecida<sup>31</sup>.

Muitos estabelecimentos universitários desenvolveram relações mais próximas com o mundo externo e uma abordagem mais aplicada à pesquisa<sup>32</sup>. Com efeito, o estabelecimento e os incentivos ao AIR são introduzidos juntamente com reformas na governança e nas estruturas organizacionais para melhorar os vínculos entre as pesquisas do setor público e o setor empresarial e, assim, melhorar as condições de vida universitária e aproximar a IES da cidade.

### Considerações finais

É possível compreender a importância do debate sobre o tema e a ampliação de medidas voltadas ao desenvolvimento local para a diminuição da desigualdade intra e inter-regional, que se estende pelas mais diversas áreas, com ênfase a educação, economia e saúde. As expectativas locais da criação de IES prendem-se sobretudo com as repercussões econômicas e com a animação da vida urbana tendo como pano de fundo o desenvolvimento de zonas urbanas em dificuldade no domínio do urbanismo e da prestação de serviços.

A criação de políticas públicas visando minimizar as desigualdades regionais, em especial na esfera da interiorização do ensino, permitirá que a IES seja inserida na realidade urbana. Essa inserção, alinhada com um diagnóstico urbano propiciará a democratização de acesso ao sistema educacional e assegurará a proteção de direitos constitucionalmente protegidos.

O AIR no Sisu poderia ser um instrumento necessário para garantir o acesso à educação a estudantes provenientes de cidades de pequeno e médio porte e, conseqüentemente, possibilitar o desenvolvimento local. Se mostra também importante para a fixação de profissionais, especialmente, da área da saúde em regiões rurais, periféricas e remotas, uma vez que aumentaria as chances de ingresso de estudantes da própria região, seguindo parâmetros internacionais sobre a educação médica mundial.

É certo que a localização do espaço universitário nas cidades pequenas e médias do interior garantem a evolução do funcionamento da cidade se o desenvolvimento da IES conseguir sair do modelo centro-periferia e da gestão central do Estado. Assim, a transição de uma gestão mais horizontal para outro modo de funcionamento e territorialização da IES favorece o envolvimento dos atores locais e a cooperação de todos

---

<sup>31</sup> MARGINSON, S. Nation-building universities in a global environment: The case of Australia. *Higher Education*, v. 43, n. 3, 2002. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10734-010-9384-9> Acesso em: 6 set. 2022.

<sup>32</sup> ZABALZA, M. A. *O ensino universitário: seu cenário e seus protagonistas*. Artmed Editora, 2007.

os parceiros. Este é o verdadeiro desafio e a pergunta respondida, e que pode testar o potencial e os limites do desenvolvimento das IES brasileiras.

No Brasil, diante dos múltiplos problemas vivenciados pelas cidades, parece mais importante abandonar, ainda que parcialmente, modelos importados de países desenvolvidos para inventar uma configuração específica da localidade. Além disso, os estudantes de hoje não são apenas consumidores de educação, mas sobretudo de serviços urbanos cuja identidade não é definida apenas por referência a uma determinada IES.

À luz de nossas observações deve-se projetar o AIR em conjunto com políticas voltadas à interiorização da educação superior. Com efeito, o aumento de profissionais das mais diversas esferas em áreas carentes, bem como o desenvolvimento local, possibilitará a promoção de investimentos, organização e aproveitamento de recursos locais, contemplando as dimensões ambiental, cultural, econômica e social.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Leticia Carneiro. Formação docente, política curricular e a reedição da teoria do capital humano no Brasil. *Cadernos de Pesquisa em Educação*, n. 36, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.22535/cpe.v36i2.5372> Acesso em 12 set. 2022.

BARBOSA, Rui. Oração aos moços. *Memória e Informação*, v. 1, n. 1, jul. 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/120381> Acesso em 20 nov. 2021.

BARBOSA, Marcelo P., PETTERINI, Francis, FERREIRA, Roberto T. *Avaliação do Impacto da Política de Interiorização das Universidades Federais sobre as Economias Municipais*. In: Encontro de Economia da Região Sul, n. 17, 2014, Maringá. Anais [...]. Maringá: UEM, 2014. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files/1/i12-6599011d2e3082ef34b038002f88e41c.pdf> Acesso em 27 nov. 2021.

BIZERRIL, Marcelo Ximenes Aguiar. O processo de expansão e interiorização das universidades federais brasileiras e seus desdobramentos. *Revista Tempos e Espaços em Educação*, v. 13, n. 32, jan. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.20952/revtee.v13i32.13456> Acesso em 28 nov. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 30 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Programa Mais Médicos*. Brasília. 2022. Disponível em: <http://maismedicos.gov.br/conheca-programa> Acesso em 1º jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. *Análise sobre a expansão das universidades federais 2003 a 2012*. Brasília. 2012. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/component/docman/?task=doc\\_download&gid=12386&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/component/docman/?task=doc_download&gid=12386&Itemid=) Acesso em 27 nov. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei PL 5044, de 2020*. Dispõe sobre o Argumento de Inclusão Regional no ingresso em instituições federais de educação superior e dá outras providências. 2020. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1938743](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938743) Acesso em 02 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade 41/ DF. Direito constitucional. Ação Direta de Constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Procedência do Pedido. Pleno. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. *Diário da Justiça Eletrônico*, Poder Judiciário, Brasília, DF, 8 jun 2017. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769838362/acao-declaratoria-de-constitucionalidade-adc-41-df-0000833-702016100000> Acesso em 20 nov. 2021.

BUIATTI, Viviane Prado JEFFREY, Debora Cristina. Apresentação do Dossiê “Política de Ações Afirmativas em Instituições do Ensino Superior (IES): em debate o acesso e a equidade”. *Revista Educação e Políticas em Debate*, v. 11, n. 1, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.14393/REPOD-v11n1a2022-64892> Acesso em 6 set. 2022

CASQUEIRO, Mayara Lima; IRFFI, Guilherme; SILVA, Cristiano da Costa da. A expansão das Universidades Federais e os seus efeitos de curto prazo sobre os Indicadores Municipais. *Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, Sorocaba, v. 25, n. 1, jan. 2020. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-40772020000100155&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772020000100155&lng=pt&nrm=iso) Acesso em 30 nov. 2021.

CHANDRASEKHAR, C. P.; GHOSH, Jayati. Information and communication technologies and health in low income countries: the potential and the constraints. *Bulletin of the World Health Organization*, v. 79, 2001. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/bwho/2001.v79n9/850-855/en/> Acesso em 1º jul. 2022.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos tribunais de contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 1, n. 2, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v1i2.1270> Acesso em 18 ago. 2022.

DELGADO, Joedson de Souza; KÖLLING, Gabrielle Koling. O avanço comunitário do ensino e da pesquisa para a universidade do amanhã. *Revista Direitos Culturais*, v. 16, n. 40, 23 dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.20912/rdc.v16i40.639> Acesso em 1º jul. 2022.

GÓMEZ, J. R. M. Crítica ao conceito de desenvolvimento. *Pegada – A Revista da Geografia do Trabalho, [S. l.]*, v. 3, n. 1, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.33026/peg.v3i1.798> Acesso em 30 jun. 2022.

GONÇALVES, Rogério Magnus Varela; MASCARENHAS, Igor de Lucena. Análise acerca da compatibilidade da existência de feriados religiosos em um Estado laico. *Direito e Desenvolvimento*, v. 4, n. 7, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.26843/direitoedesenvolvimento.v4i7.228> Acesso em 30 jun. 2022.

GROU, Karina Bozola. O acesso a medicamentos como direito humano fundamental. 2008. Tese de Doutorado. *Dissertação de Mestrado em Direito*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://sapiencia.pucsp.br/bitstream/handle/8349/1/Karina%20Bozola%20Grou.pdf> Acesso em 6 set. 2022.

LEAL, Rogério Gesta. Riscos e possibilidades do ativismo judicial na democracia. *Revista Eletrônica Direito e Política, [S. l.]*, v. 16, n. 1, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.14210/rdp.v16n1.p181-200> Acesso em: 18 ago. 2022.

MARGINSON, S. Nation-building universities in a global environment: The case of Australia. *Higher Education*, v. 43, n. 3, 2002. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10734-010-9384-9> Acesso em: 6 set. 2022.

PORTO, Claudio; RÉGNIER, Karla. *O Ensino Superior no Mundo e no Brasil – Condicionantes, Tendências e Cenários para o Horizonte 2003-2025: Uma Abordagem Exploratória*. Dezembro, 2003. Disponível: <https://cutt.ly/NRakvQX> Acessado em: 6 set. 2022.

TEIXEIRA, Ana Maria Freitas. La démocratisation de l'enseignement supérieur au Brésil: Un chemin vers une politique d'excellence?. *Encounters in Theory and History of Education*, v. 16, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.24908/eoe-ese-rse.v16i0.5960> Acesso em 18 ago. 2022.

TELLES, Helcimara; SILVA, Arthur Leandro Alves da; BASTOS, Camila. Programa mais médicos do Brasil: a centralidade da relação médico-usuário para a satisfação com o programa. *Caderno CRH*, Salvador, v. 32, n. 85, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i85.23470> Acesso em 1º jul. 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Increasing access to health workers in remote and rural areas through improved retention – *Global policy recommendations*. Geneva: WHO Press; 2010. Disponível em: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44369/1/9789241564014\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44369/1/9789241564014_eng.pdf) Acesso em 02 dez. 2021.

ZABALZA, Miguel A. *O ensino universitário: seu cenário e seus protagonistas*. Artmed Editora, 2007.

Data de Recebimento: 12/08/2022

Data de Aprovação: 09/09/2022

# O DIREITO À EDUCAÇÃO COMO UMA GARANTIA INDIVIDUAL DOS SUJEITOS SURDOS

## THE RIGHT TO EDUCATION AS AN INDIVIDUAL GUARANTEE OF DEAF SUBJECTS

Hélio Luiz Fonseca Moreira\*  
Raimundo Wilson Gama Raiol\*\*  
Ana Paula Lima Monteiro\*\*\*

### RESUMO

O presente estudo tem como objetivo abordar o direito à educação inclusiva dos surdos, dimensionando alguns aspectos da forma como eles são socialmente representados. Neste sentido, no desenvolvimento do trabalho serão analisadas as representações sociais de professores do ensino regular e especial acerca dos surdos. Concluindo-se que mesmo após o advento da legislação em prol das pessoas surdas, elas continuam sendo representadas dentro das instituições de ensino por meio da deficiência, uma vez que o campo escolar conserva crenças e sentidos desestimulantes à inclusão desses alunos. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica, utilizadas as bases de dados PubMed, SCIELO, WEB OF SCIENCE e EMBASE, bem como o Portal de Periódicos da CAPES, cujos descritores foram “surdos”, “pessoas surdas”, “educação inclusiva”, e “representações sociais.

Palavras-chave: Educação Inclusiva; Surdos; Representações sociais; Inclusão real.

### ABSTRACT

The present study address the right to inclusive education of deaf, measuring some aspects of the way they are socially represented. In this sense, in the development of the work, the social representations of teachers of regular and special education about the deaf will be analyzed. Concluding that even after the advent of legislation in favor of deaf people, they continue to be represented within educational institutions through disability, since the school field retains beliefs and meanings that discourage the inclusion of these students. This is a qualitative research, of a bibliographic nature, using the PubMed, SCIELO, WEB OF SCIENCE and EMBASE databases, as well as the CAPES Periodicals Portal, whose descriptors were "deaf", "deaf people", "education inclusive", and "social representations.

Key-words: Inclusion Education; Deafs; Social Representations; Real Inclusion

\* Bacharel em Ciências Sociais (UFPA, 1990). Especialista em Educação (UFPA, 1993), Bacharel em Direito (UFPA, 1999). Mestre em Sociologia (UFPA, 2002). Doutor em Ciências Sociais (UFPA, 2007). Pós-doutor em Psicologia (2020). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/397787027305938> . Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4722-1102>. E-mail: [helfm@yahoo.com.br](mailto:helfm@yahoo.com.br).

\*\* Bacharel em Direito (1974). Mestre (1999) e Doutor (2008) em Direito, pela Universidade Federal do Pará. Estágio pós-doutoral, no Programa de Pós-Graduação em Psicologia (UFPA, 2021). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6271053538285645>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2407-1375>. E-mail: [rwraiol@gmail.com](mailto:rwraiol@gmail.com).

\*\*\* Bacharela em Direito (CESUPA, 2016). Mestra em Direitos Humanos pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Pará (UFPA, 2021). Professora. Área de interesse: direitos humanos, educação e inclusão. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0055441027102979>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2417-4238>. E-mail: [anah\\_paulamonteiro@yahoo.com.br](mailto:anah_paulamonteiro@yahoo.com.br).

## INTRODUÇÃO

O pluralismo social é um fenômeno universal que possibilita a constituição de sociedades compostas por diferentes grupos de indivíduos que se identificam por seus traços comuns, A SABER/COMO, OS DE NATUREZA BIOPSIOLÓGICA OU CULTURAL sejam eles de natureza biopsicológica ou cultural, diferenciando-se de outros, como ocorre na sociedade brasileira. A diferença entre os grupos e os indivíduos em si não é problema. Entretanto, quando diferença é convertida em desigualdade por meio de ações estigmatizantes que produzem a deterioração identitária de grupos e indivíduos, cria-se uma sociedade segregacionista<sup>1</sup>, marcada pela formação de grupos vulneráveis e minorias<sup>2</sup>.

Nesse contexto, cabe, fundamentalmente, ao Estado instituir normas dirigidas a promoção da igualdade e realizá-la no plano da concreção. Juridicamente, o Estado brasileiro instituiu a igualdade formal, atribuindo a todos os cidadãos direitos e garantias fundamentais, implícitos e explícitos, na Constituição Federal<sup>3</sup>, independente de cor, raça, credo, opção sexual ou qualquer outra diferença.

No mesmo sentido, instituiu diversas leis e decretos, considerando a características de grupos vulneráveis, para assegurar a igualdade real, por meio de tratamento diferenciado, expresso na tutela jurídica especial, tal como se evidencia na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência<sup>4</sup>, Lei da Reserva de Vagas para Pessoa com Deficiência (BRASIL, 1991), Estatuto da Pessoa Idosa<sup>5</sup>, e o Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>6</sup>.

Entretanto, os estudos que abordaram a violação de direitos básicos de grupos vulneráveis e minorias no Brasil, evidenciaram que apesar de o Estado brasileiro ter criado microssistemas legais de proteção especial para promover a igualdade real entre os grupos e indivíduos, aderindo, inclusive, à tratados internacionais, vive-se, ainda, em uma sociedade em que se rejeita significativamente a pluralidade, com base no

<sup>1</sup> GOFFMAN, Erving. Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 4. ed. Editora LTC, 2019.

<sup>2</sup> TONINI, Hernanda; LOPES, Marta Júlia Marques. Desenvolvimento, cuidado e vulnerabilidade: pessoas com deficiência em áreas rurais do RS. In: Revista Interd: Centro Universitário Uninovafapi, 2017. jul./ago./set. v.10, n.3

<sup>3</sup> BRASIL. [Constituição (1988)] Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 fev. 2021.

<sup>4</sup> BRASIL. Lei n.º 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm). Acesso em: 22 out. 2017.

<sup>5</sup> BRASIL. Lei n.º 10.741 de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm). Acesso em 02 de dezembro de 2021.

<sup>6</sup> BRASIL. Lei n.º 8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em 02 de dezembro de 2021.

reconhecimento de determinadas diferenças, tais como as de ordem étnica, sexual, de gênero, idade ou de necessidades especiais<sup>7</sup>.

A degradação identitária de grupos vulneráveis e minorias se manifesta de diversas formas nos processos interativos e comunicacionais cotidianos, constituídos nos espaços sociais, sejam eles públicos ou privados, assim como no âmbito domiciliar, nas instituições de longa permanência, nos logradouros, nas instituições policiais e judiciais. Essa degradação socialmente construída se realiza como vetor que produz insegurança, sofrimento e indignidade aos indivíduos estigmatizados<sup>8</sup>, o que é evidenciado nos altos índices de violência contra a pessoas idosas, transexuais, pretas, mulheres, índios, pessoas com deficiência, como os surdos etc.<sup>9</sup>, comumente representadas como “incapazes”, “velhas”, “dependentes”, “doentes”, “feias”, “burras” e “improdutivas”.

Em entrevista concedida a um programa televisivo, no dia 09 de agosto de 2021, o então Ministro da Educação, Milton Ribeiro, afirmou, "Nós temos hoje 1,3 milhão de crianças com deficiência que estudam nas escolas públicas. Desse total, 12% têm um grau de deficiência que é impossível a convivência"<sup>10</sup>. Isto é, alunos com deficiência obstruem a aprendizagem dos demais estudantes. Em Curitiba, um professor de inglês do Colégio Estadual Helena Colody, localizado na região metropolitana de Curitiba, se recusou a ministrar aulas a uma turma da 5ª série, por haver um aluno surdo matriculado. Segundo a Secretaria de Educação Especial, os docentes se sentiam inseguros com a chegada de estudantes surdos ao ensino regular e, por este motivo, foi aberto um edital em caráter emergencial para a contratação de intérpretes<sup>11</sup>.

O acesso à educação inclusiva de qualidade, na modalidade de ensino regular ou especial, com acompanhamento necessário para estar e permanecer na classe regular, por meio dos recursos acessíveis, atendimentos especializados e atuação proativa de mais de um professor, é direito das pessoas surdas. Todavia, nas escolas brasileiras, cotidianamente os surdos vivenciam a exclusão por serem diferentes, possuírem uma deficiência que lhes torna “impossível a convivência” com os demais alunos, particularmente por serem representados socialmente como “indivíduos incapazes”, cuja presença na sala de aula constitui um obstáculo a aprendizagem dos demais alunos. Isso significa que as conquistas jurídicas, por si só, não são suficientes para garantir a realização do direito à educação inclusiva das pessoas surdas, da mesma forma que, contratar um intérprete para auxiliar um professor que se sente inseguro para ensinar

---

<sup>7</sup> SIQUEIRA, Dirceu Pereira; CASTRO, Lorenna Roberta Barbosa. Minorias e grupos vulneráveis: a questão terminológica como fator preponderante para uma real inclusão social. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, 2017, v. 5, n.1.

<sup>8</sup> GOFFMAN, 2019, p.12.

<sup>9</sup> NORONHA, Ceci Vilar, ALMEIDA, Andija Oliveira (Org.). *Violências intencionais contra grupos vulneráveis: crianças, adolescentes, adultos jovens, mulheres e idosos*. Salvador: EDUFBA, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/16740/3/violencias%20intencionais%20contra%20grupos%20vulneraveis.pdf> Acesso em 17/03/2022.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/paranagu%C3%A1/noticia/2021/08/19/ministro-da-educacao-criancas-impossivel-convivencia.ghtml>. Acesso em 22/06/2022.

<sup>11</sup> PROFESSOR se nega a dar aula para aluno com deficiência auditiva. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0,,MUL1109275-5604,00.html>. Acesso em 21 de julho de 2021.

um aluno surdo não é suficiente para afirmar que atualmente existe um processo real de inclusão dos mencionados sujeitos à escola.

A educação inclusiva não se reduz a abrir as portas das escolas e permitir que os surdos frequentem a sala de aula. Ela transcende o espaço escolar e deve ser observada a partir do contexto plural, no qual são construídas as representações sociais, que organizam os processos interativos e comunicacionais constituídos no cotidiano, pois é por meio das representações sociais que se produzem diferentes normas de socialização, definidoras das relações sociais referentes à convivência entre os indivíduos. Isso significa que a inclusão do surdo à escola ou em outros espaços sociais exige um grande esforço para mudar o núcleo central das representações sociais incidentes sobre esses indivíduos, consubstanciadas no senso comum<sup>12</sup>.

Conforme Abric<sup>13</sup>, as representações sociais são formadas ao longo de séculos pelo contexto social/histórico de cada época, bem como pelo sistema de garantias vigente. Neste sentido, os surdos são representados, desde a antiguidade, como indivíduos incapazes de terem uma vida normal e exercerem direitos individuais e coletivos, por conta da condição de deficiência. A surdez é percebida como uma anormalidade, a qual determina e limita a vida dos aludidos sujeitos. Não por acaso, Moreira e Tavares<sup>14</sup> evidenciaram, em seus estudos, que os alunos surdos preferem estudar em escolas especiais a escolas de regime regular, reconhecidas por eles como um espaço de exclusão e discriminação, devido à barreira comunicacional.

Sendo assim, as representações sociais desses indivíduos se qualificam por meio da construção de estados cognitivos, afetivos, intelectuais, psíquicos e morais compartilhados socialmente, cuja expressão desvela a influência das gerações adultas sobre as gerações em desenvolvimento, que convertem as diferenças em desigualdade, e a estigmatização em símbolo de poder. Partindo desses pressupostos, o presente artigo tem como objetivo, abordar o direito à educação inclusiva dos surdos, dimensionando alguns aspectos da forma como eles são socialmente representados. Trata-se de uma pesquisa qualitativa<sup>15</sup>, sendo que a revisão da literatura concernente ao objeto de estudo foi realizada nas bases de dados PubMed, SCIELO, WEB OF SCIENCE e EMBASE, bem como no Portal de Periódicos da CAPES, cujos descritores foram “surdos”, “pessoas surdas”, “educação inclusiva”, e “representações sociais”.

### **O direito constitucional à educação das pessoas surdas**

A educação é um direito público subjetivo que está resguardado na Constituição Federal de 1988, a partir do artigo 205. De acordo com o texto constitucional todos os

---

<sup>12</sup> ABRIC, Jean Claude. *Prácticas Sociales y Representaciones*. Trad. José da Costa Chevel e Fátima Flores Palacios. Cidade do México: Ediciones Coyoacán, 2001.

<sup>13</sup> ABRIC, 2001, *passim*.

<sup>14</sup> MOREIRA, Laura Ceretta; TAVARES, Taís Moura. O aluno com necessidades educacionais especiais do ensino médio no Município de Curitiba: indicativos iniciais para as políticas públicas. In: JESUS, Denise Meyrelles (org.). *Avanços em políticas de inclusão: o contexto da educação especial no Brasil e em outros países*. Porto Alegre: Mediação, 2009, p. 191-203.

<sup>15</sup> HAGUETTE, T. M. F. *Metodologias Qualitativas na Sociologia*. (6ª ed.) Petrópolis: Vozes, 1999.

integrantes da sociedade e as instituições têm o dever de promover a educação, sobretudo, aos grupos socialmente excluídos. No caso dos sujeitos surdos, a educação como uma garantia individual dos surdos ganhou força entre as décadas de sessenta e oitenta com o movimento pela integração social desses sujeitos<sup>16</sup>. A ideia era fornecer, serviços nas áreas, como educação, lazer e trabalho mais próximos a realidade social. Assim, surgiram as escolas e instituições assistenciais especializadas. A normalização das pessoas surdas representava a adequação destas aos padrões comportamentais dominantes, por meio da utilização de implantes auriculares e aprendizagem da fala.

No entanto, embora existam mudanças em relação ao cenário de invisibilidade total anteriormente vivenciado pelos surdos, a integração social não possui como finalidade central a eliminação das barreiras existentes, principalmente aquelas relacionadas aos espaços físicos, uma vez que nesse modelo cabe às pessoas surdas a adequação das suas condições para a vivência em sociedade. À vista disso, os representantes das pessoas com deficiência iniciaram um debate visando a superação desse conceito, na medida em que se faz necessária a remodelação dos ambientes e da própria sociedade, possibilitando a esse grupo a inclusão digna. Segundo Sasaki<sup>17</sup> há, desse modo, um processo bilateral de transformação social, em que são destacados princípios considerados até então pouco conhecidos, como a cooperação, a valorização da diversidade e o respeito às particularidades dos outros.

A inclusão na escola pretende a alteração desse cenário, mediante a inserção dos alunos com necessidades educativas especiais, em que se contemplam as pessoas surdas, nas escolas regulares, ou seja, em salas de aulas heterogêneas. O referido termo, empregado no ambiente plural que é a escola, vai muito além da teoria. Visa, precipuamente, o desenvolvimento das habilidades e talentos humanos, o estabelecimento das relações interpessoais e afetivas, da comunicação e formação das identidades. Nesse sentido, contribui para a construção de uma sociedade dinâmica, plural e mais empática com as diferenças.

Transcendental acrescentar que a inclusão é uma corrente que tem por objetivo principal garantir a inserção plural de todos os indivíduos no meio coletivo. No âmbito educacional, defende o direito das pessoas com deficiência à educação nas escolas regulares, garantidos os serviços de atendimento educacional especializados, a fim de atender às demandas educativas dos alunos. Dessa maneira, a inclusão na escola está pautada, principalmente na dignidade da pessoa humana e nos princípios fundamentais da liberdade, autonomia e igualdade de oportunidades, presentes na Constituição Federal de 1988 e cartas internacionais, como a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência.

De acordo com Sasaki<sup>18</sup>, a inclusão busca alterar os ambientes físicos e as ações humanas, ou seja, o meio coletivo e a sociedade em relação às pessoas excluídas, prestigiando a solidariedade e a colaboração de todos no processo inclusivo. Para

---

<sup>16</sup> SASSAKI, Romeu Kazumi. *Inclusão: construindo uma sociedade para todos*. 7. ed. Rio de Janeiro: WVA, 2006.

<sup>17</sup> *Ibid*, p.164.

<sup>18</sup> *Ibid*, p.164

Mantoan<sup>19</sup>, a inclusão escolar das pessoas com deficiência nos ambientes plurais é inegociável, uma vez que a igualdade garante que todos possam desfrutar dos serviços e direitos existentes no mesmo espaço. Neste sentido, é preciso que as modalidades de educação especial e comum trabalhem em regime de cooperação oferecendo aos alunos os instrumentos necessários, para que possam permanecer nas escolas.

Nessa direção, Cappellini e Zerbato<sup>20</sup> e Begalli e Silveira<sup>21</sup> afirmam a essencialidade do diálogo e disposição dos agentes que compõem o ambiente escolar e social em criar meios de inclusão dos alunos com necessidades educativas especiais. Assim, a inclusão vivenciada nos espaços escolares deve necessariamente explicitar os princípios basilares de um regime democrático e participativo em que os cidadãos se comprometem em colaborar para a melhoria dos ambientes em que convivem. A inserção de pessoas com deficiência em escolas regulares de ensino é um direito humano garantido constitucionalmente, no entanto, muitos são os desafios que ainda restringem a experiência efetiva dos discentes. Dessa maneira, a sociedade tem importante papel na superação das dificuldades, as quais, interferem negativamente na implementação das normas estabelecidas nos níveis internacional, abrangendo convenções e tratados, constitucional e infraconstitucional, elaboradas em prol dos direitos de todos, sem exceções.

Na esteira dessas considerações, oportuno é enfatizar: “A educação inclusiva é um modelo de sistema educacional no qual todos os alunos devem ser atendidos, levando-se em consideração suas características e necessidades individuais”<sup>22</sup>. Complementa-se: “Trata-se de um formato de escola que preza e reconhece a diversidade. E isso diz respeito não somente aos alunos com algum tipo de deficiência, mas também aos discentes com dificuldades de aprendizagem ou altas potencialidades”<sup>23</sup>. Nesse âmbito se agasalha o direito das pessoas surdas à inclusão escolar.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê o atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência a ser ofertado preferencialmente na rede pública de ensino. Acrescido a isso, a atual Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, em vigência de 1996, dispõe que a educação para as pessoas com deficiência pode ser ofertada tanto no ensino regular quanto no atendimento educacional especializado, nesta, quando impossibilitada a integração nas classes comuns<sup>24</sup>. Logo, na década de noventa a ênfase do ensino era pautado basicamente pela inserção dos alunos

---

<sup>19</sup> MANTOAN, Maria Teresa Eglér. *Inclusão escolar. O que é? Por quê? Como fazer?* São Paulo: Summus editorial. Reimpressão, 2015.

<sup>20</sup> CAPELLINI, Vera Lúcia Messias. ZERBATO, Ana Paula. *O que é o ensino colaborativo?* São Paulo: Edicon, 2019.

<sup>21</sup> BEGALLI, Ana Silvia Marcatto.; SILVEIRA, Carlo Roberto da. *Inclusão da pessoa com deficiência na educação brasileira: uma visão biopolítica*. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, [S. l.], v. 35, n. Edição Especial, 2019. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/10>. Acesso em: 26 out. 2022.

<sup>22</sup> BEGALLI, SILVEIRA, op. cit, p.10

<sup>23</sup> BEGALLI, SILVEIRA, op.cit, p.10.

<sup>24</sup> BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 03 maio 2020.

surdos nas escolas especiais, dado que as representações partilhadas entendiam pela impossibilidade desses sujeitos estarem nas escolas comum, devido à condição de deficiência apresentada.

Esse cenário somente passou por modificações significativas com a elaboração da Política Nacional de Educação, na perspectiva inclusiva, em 2008, criada pelo Grupo de Trabalho nomeado pela Portaria n.º 555/2007, prorrogada pela Portaria n.º 948/2007, sendo a referida política ao Ministro da Educação em 07 de janeiro de 2008<sup>25</sup>. Outrossim, a atuação das organizações e movimentos internacionais na luta pela mudança das percepções incapacitantes da deficiência, bem como a incorporação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, em âmbito doméstico, pelo Decreto n.º 6.949, de 25 de agosto de 2009<sup>26</sup>, foram fundamentais para a necessária reformulação das ideias e sentidos sobre a educação especial e seu processo de normalização das pessoas surdas.

Sob o influxo da inclusão e do modelo social, a Convenção da ONU para as Pessoas com Deficiência traz as medidas que devem ser tomadas pelos Estados-Membros e sociedade para o enfrentamento da discriminação e outras formas de violência contra os sujeitos desse grupo vulnerável. Além disso, estabelece outros princípios relevantes como o direito das crianças com deficiência à preservação da identidade e o respeito ao desenvolvimento das suas capacidades. É um documento valoroso, o qual explicita a preocupação da comunidade internacional por mudança social na maneira de enxergar a diferença. No Brasil, possui valor de emenda constitucional, mediante aprovação pelo quórum especial do artigo 5º, §3º, da Constituição Federal, e inspirou a elaboração da Lei Brasileira de Inclusão, em 2015.

No mais, a referida política nacional entende que a educação na modalidade especial deve ser trabalhada em apoio ao ensino inclusivo. Um exemplo dessa transformação foi a instituição do Atendimento Educacional Especializado (AEE), tendo por escopo principal o auxílio aos alunos com necessidades educativas especiais em suas dificuldades, porém, realizado em turno distinto da frequência nas aulas regulares. Os profissionais que atuam no AEE devem ter obrigatoriamente qualificação na área, quer sejam especializações quer sejam cursos de formação reconhecidos pelo Ministério da Educação<sup>27</sup>.

Por conseguinte, o Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>28</sup>, vigente até o ano de 2024, incorporou, dentre as diretrizes estabelecidas, a melhoria da educação em geral, no

---

<sup>25</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Política de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Brasília, DF: MEC, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeducspecial.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

<sup>26</sup> BRASIL. Decreto n.º 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm). Acesso em: 22 out. 2019.

<sup>27</sup> BRASIL, 2008, passim.

<sup>28</sup> BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 20 dez. 2018.

decênio correspondente, estabelecendo, na meta 04, a inclusão escolar das pessoas com deficiência, garantindo também o atendimento educacional especializado, os serviços auxiliares e o ingresso preferencialmente nas escolas comuns. Similarmente, a Lei Brasileira de Inclusão (LBI), criada em 2015, enfatizou a garantia de uma série de direitos individuais, as quais, as pessoas surdas têm direito, como ao trabalho, moradia, lazer e também à educação de qualidade, mediante a oferta de recursos humanos e materiais. Assim, a educação como um direito individual dos sujeitos surdos precisa ser assegurada de maneira inclusiva, respeitando tanto a socialização quanto o cumprimento do mandamento constitucional que evidencia a necessidade de ofertar às pessoas com deficiência o atendimento educacional especializado, de acordo com as particularidades de cada indivíduo.

A Lei Brasileira de Inclusão, em conformidade aos propósitos da inclusão, descreve os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais desse segmento. Adota o modelo biopsicossocial de deficiência, o qual acrescenta impedimentos de ordem física, psicológica e condições pessoais como limitações ao exercício dos direitos pelas pessoas com deficiência. No capítulo referente à educação, detalha inúmeras medidas, contemplando os recursos de acessibilidade, as tecnologias assistivas e as formações contínuas dos educadores, as quais devem ser adotadas pelas escolas públicas e privadas, pois visa garantir o acesso e a permanência desses sujeitos, nesses ambientes.

A história da educação brasileira, de modo geral, é marcada pelo privilégio de determinados grupos ao ensino de qualidade. Nesse quadro, as pessoas com deficiência estiveram, por décadas, invisíveis do contexto histórico da educação popular brasileira. Eram isoladas por suas famílias, pois julgadas incapazes e totalmente excluídas da participação social<sup>29</sup>. Negava-se o exercício das atividades ditas "normais" e de seus direitos básicos. Entretanto, as organizações pugnaram pelos direitos desse segmento e obtiveram mudanças significativas no cenário internacional, mediante a elaboração de documentos importantes, os quais foram posteriormente incorporados em diversos países, inclusive no Brasil. Dentre as conquistas, reconheceu-se o direito à educação, primeiramente nas escolas especiais e atualmente, desconstruindo os modelos de ensino vigente, nas escolas inclusivas, plurais e diversas.

O acesso à educação proporciona a inserção em um mundo de novos sentidos e conhecimentos. Desde a tenra idade, possibilita a construção de interações humanas, formação ética, bem como a possibilidade de conviver em um ambiente plural. Logo, a escola configura-se em um espaço social relevante para a construção da individualidade e dos valores dos sujeitos. Para as pessoas com deficiência, às quais por muito tempo foi negado o direito a escolarização, é conquista significativa que deve ser valorizada e defendida por toda a comunidade.

A inclusão pretende romper com os modelos excludentes de ensino. A escola deve ser pensada para todos, incluídas as pessoas surdas; ninguém deve ser dispensado por ser diferente. Assim, precisa ir além do ensino teórico, reinventar-se para bem acolher e

---

<sup>29</sup> JANUZZI, Gilberta de Martino. A educação dos deficientes no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

educar os diversos grupos, os quais têm o direito de ocupar esse espaço tão valioso à formação humana. Por esse motivo, não é dever desses alunos se adaptarem, mas, sim, do estabelecimento de ensino buscar junto aos governantes e às empresas privadas os recursos necessários para formação de qualidade dos seus colaboradores e melhoramento dos espaços físicos. Ainda, propõe aos profissionais o conhecimento de novos saberes e práticas que possibilitem a aprendizagem e a superação das práticas discriminatórias contra esses alunos.

Sem embargo, as representações partilhadas no meio coletivo salientam o cenário excludente em que os surdos estão inseridos, mesmo após o advento do arcabouço jurídico inclusivo em favor desses sujeitos, os quais, enfrentam diversas limitações e obstáculos não só estruturais e comunicacionais, mas essencialmente dos comportamentos e falas experienciados pela sociedade para o alcance dos seus direitos individuais e liberdades. Sendo assim, na escola não seria diferente, uma vez que são comuns ações e atitudes que enfatizam crenças, valores e sentidos acerca da incapacidade das pessoas surdas para ocuparem ambientes coletivos e exercerem seus direitos individuais.

### **Representações e o debate psicossocial na busca pela inclusão real dos surdos**

As ações e comportamentos humanos discriminatórios e estigmatizantes se constituem em barreiras atitudinais, previstas e combatidas pela Lei Brasileira de Inclusão<sup>30</sup>. Estas, portanto, podem ser apontadas como fatores reais da exclusão escolar e social das pessoas surdas. Os indivíduos são adeptos de fatos confirmadores das suas crenças cotidianas, as quais partem da realidade e contribuem para a formação de opiniões convergentes do senso comum<sup>31</sup>. Dessa maneira, destaca-se a importância do debate psicossocial no cenário de inclusão/exclusão escolar das pessoas surdas.

Os estudos apontam que a inclusão de fato não cumpre as leis outrora referenciadas, especialmente no tocante ao direito de participação social. Os sujeitos surdos se encontram invisíveis até mesmo nos censos demográficos. Ademais, o conceito de inclusão e suas finalidades provocam diversas críticas, pois é retratado tendo em vista a ineficácia legislativa e o fracasso na materialização dos direitos. Para os professores entrevistados, na pesquisa de Lobato, Oliveira e Bentes<sup>32</sup>, as representações circulantes no espaço social especializado definem a legislação inclusiva como ineficaz. Assim sendo, os entrevistados reivindicam a garantia dos direitos dos surdos na prática. No mesmo sentido, no estudo de Pereira<sup>33</sup>, os docentes entrevistados indicam como óbice a esse

---

<sup>30</sup> Ibid, p. 01.

<sup>31</sup> MOSCOVICI, Serge. Representações sociais em psicologia social. 11. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2015.

<sup>32</sup> LOBATO, Huber Kline Guedes; OLIVEIRA, Ivanilde Apoluceno de Oliveira; BENTES, José Anchieta de Oliveira. Atendimento Educacional Especializado para alunos surdos: representações sociais de professoras. São Carlos: Pedro&João Editores, 2017.

<sup>33</sup> PEREIRA, Lidiand Mendes. Representações sociais da inclusão escolar para professoras da educação infantil de escolas de um município do Ceará. Dissertação (Mestrado Acadêmico) — Universidade de Fortaleza, Programa de Mestrado em Psicologia, Fortaleza, 2016. Disponível em: [http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFOR\\_076223b0ef868549018de2f7b030d4e8](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFOR_076223b0ef868549018de2f7b030d4e8). Acesso em 14 fev. 2020.

processo a ausência de recursos tanto de cunho material quanto humano e demandam por formações que abordem a temática, além da capacitação referente à legislação específica vigente, dado que as narrativas demonstram o afastamento das participantes na busca pelo conhecimento relativo a esse arcabouço jurídico.

Santos, Barros e Lopes<sup>34</sup>, ao investigarem as representações de 17 (dezesete) professores acerca da inclusão de alunos surdos, em duas instituições profissionalizantes do município de Caucaia, no Ceará, concluíram que a maioria dos professores entrevistados não conhecem a fundo a Lei n.º 10.436/2002, referente a língua brasileira de sinais, malgrado tenham participado das disciplinas e atividades relativas à educação dos surdos, na universidade. Conseqüentemente, a realidade das escolas brasileiras está distante do que dispõem as normas e os estudos desenvolvidos na academia. Logo, as representações em voga se baseiam nas ideias de incapacidade, deficiência e busca pela integração, na sociedade ouvinte. Os autores concluíram a ancoragem e objetivação<sup>35</sup> destas ideias e falas, em atitudes discriminatórias, essencialmente pela falta de conhecimento sobre a cultura surda.

Skliar<sup>36</sup> afirma que o insucesso da educação dos surdos é constantemente atribuído à surdez, à própria pessoa surda e aos professores ouvintes. Na verdade, para o autor, trata-se de uma decorrência do modo como as pessoas ouvintes percebem os surdos, isto é, pela sua própria realidade. São representações ouvintistas, em que as visões, as crenças, os símbolos e os sentidos apontam na direção de que os sujeitos surdos precisam atuar, em sociedade, como se fossem ouvintes. Um exemplo é a defesa durante anos pela educação oralista. Tais representações estão pautadas no enfoque clínico, normalizador e estigmatizante da surdez. A maioria da coletividade percebe os surdos e o mundo ao seu redor, tendo como referencial, somente, a comunicação falada.

As pessoas ouvintes se comunicam por intermédio da escuta e da fala e, portanto, representam e definem a realidade por esses canais de comunicação. Desse modo, as percepções em relação aos sujeitos surdos estão ancoradas na ausência dos aludidos meios. A história demonstra a imposição do método oral ao citado segmento, perpetuada por décadas. Conforme Skliar<sup>37</sup>, há a negativa documentada no reconhecimento das comunidades surdas, o estigma quanto à língua de sinais e, de maneira singular, as experiências visuais são deixadas em segundo plano, na elaboração das políticas educacionais em prol do referido grupo.

---

<sup>34</sup> SANTOS, Carlos Átila Lima dos; BARROS, Gracy Kelly Amaral; LOPES, Ligiane de Castro. Professores ouvintes e suas representações: uma imagem do aluno surdo. Revista Transversal (online), v. 4, n. 7, 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/transversal/article/view/33412>. Acesso em: 14 fev. 2020.

<sup>35</sup> A ancoragem e a objetivação são processos que visam tornar familiar categorias estranhas. Primeiramente, as ideias incomuns são ancoradas na mente para serem comparadas aquelas já existentes, ou seja, as imagens comuns do cotidiano. Após, estas ideias são inseridas em uma destas categorias e passam a se determinar, a partir desta. Enquanto a objetivação é o segundo passo deste processo, pois aquilo que era, até então, incomum, impossível de ser identificado, passa a ser classificado e nomeado, mediante os parâmetros e referenciais preexistentes, transformando-se em algo perceptível, alcançável, em pessoas, objetos e acontecimentos.

<sup>36</sup> SKLIAR, Carlos. A surdez: um olhar sobre as diferenças. 4. ed. Porto Alegre: Editora Mediação, 2010.

<sup>37</sup> Ibid, p.07.

Os estudos feitos nas escolas regulares relatam as limitações no ato de ensinar, vivenciados pelos professores, na classe, junto aos seus alunos surdos, em razão das representações da surdez alusiva à perda auditiva. Poucos dos educadores entrevistados narraram o emprego de ferramentas visuais nas aulas. Além disso, a incumbência de aprender é delegada ao aluno surdo, porém, a partir da perspectiva dominante do ouvinte.

Em tal sentido, Guarinello et al.<sup>38</sup> exploraram a inclusão escolar de alunos surdos, a partir das percepções de 36 (trinta e seis) professores de escolas públicas do ensino fundamental e médio em municípios do Estado do Paraná, os quais tiveram ou ainda têm alunos surdos. Esses autores, assim como Lacerda<sup>39</sup>, denotam ser imperceptível para os docentes que as barreiras enfrentadas pelos surdos sejam ocasionadas por desconhecerem a cultura surda e seus elementos. Por outro lado, apontam a surdez como causa direta, além do desinteresse, apatia e desânimo desses estudantes. No mesmo passo, as professoras, tanto do ensino regular quanto da sala de recursos, entrevistadas por Barbosa, Vitorino e Dias<sup>40</sup> também relacionaram a surdez com a perda auditiva.

Destarte, isto ocorre porque as representações do sujeito surdo estão sob o enfoque da surdez e a sociedade transfere a essas pessoas a obrigação de adaptação aos espaços coletivos, bem como defende o modelo médico de deficiência. As representações determinam as ações desses agentes, no processo educativo, nas interações e nas trocas afetivas entre os integrantes da escola. Ademais, as ideias, os símbolos, as imagens e os estigmas circulantes no meio social estimulam o pensar e o agir dos seres humanos, seja na troca de informações cotidianas, seja na formulação de uma teoria científica<sup>41</sup>.

Almeida e Naiff<sup>42</sup>, ao elaboraram um estudo comparativo sobre as representações da inclusão escolar de alunos com deficiência, mediante entrevistas com um grupo de 120 (cento e vinte) professores do ensino regular e outro de 100 (cem) estudantes de Magistério, no Município de Mendes, localizado no Rio de Janeiro, identificaram nas percepções tanto dos docentes quanto dos estudantes em apreço, o preconceito e a ausência de informação a respeito da inclusão e das múltiplas deficiências. Esses professores salientaram as dificuldades em lidar em simultâneo com a igualdade e as diferenças, representadas pela repetição, nos relatos, dos termos insegurança e medo. Em

---

<sup>38</sup> GUARINELLO, Ana Cristina et al. A inserção do aluno surdo no ensino regular: visão de um grupo de professores do Estado do Paraná. *Revista Brasileira de Educação Especial*, Marília, v. 12, n. 3, p. 317-330, dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbee/a/dB8RVDj7Ygj8RxDcPzzpGrM/>. Acesso em: 14 nov. 2019.

<sup>39</sup> LACERDA, Cristina Broglia Feitosa. A inclusão escolar de alunos surdos: o que dizem professores e intérpretes sobre esta experiência. *Cadernos CEDES*, Campinas, v. 26, n. 69, p. 163-184, maio/ago. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/KWGSm9HbzYT537RWBnBcFc/>. Acesso em: 03 nov. 2019.

<sup>40</sup> BARBOSA, Marily Oliveira; VITORINO, Anderson Francisco; DIAS, Andreia Bezerra. Um contexto de inclusão escolar de estudantes surdos em escolar regular no sertão alagoano. *Revista Linhas*, Florianópolis, v. 17, n. 35, p. 176-192, set./dez. 2016. Disponível em: <http://www.revistas.udesc.br/index.php/linhas/article/view/1984723817352016176>. Acesso em: 14 nov. 2019.

<sup>41</sup> MOSCOVICI, 2015, *passim*.

<sup>42</sup> ALMEIDA, Sabrina Araújo de; NAIFF, Luciene Alves Miguez. Inclusão educacional nas representações sociais de professores e estudantes de magistério. *Pesquisas e Práticas Psicossociais*, São João del-Rei, v. 6, n. 1, p. 29-38, jan./jul. 2011. Disponível em: [https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/revistalapip/volume6\\_n1/Almeida\\_%26\\_Naiff.pdf](https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/revistalapip/volume6_n1/Almeida_%26_Naiff.pdf). Acesso em: 14 fev. 2020.

contrapartida, ressaltam a predominância da afetividade na relação entre o professor e os alunos com deficiência, por meio das palavras amor, respeito e dedicação.

Segundo Oliveira<sup>43</sup>, a qual, optou por investigar as representações de 10 (dez) professoras que trabalham em salas de recursos multifuncionais de dois municípios no interior de São Paulo, é preciso estar atento às emoções dos mencionados profissionais frente aos desafios propostos. As percepções das professoras entrevistadas assinalam as dúvidas, as angústias e os temores produzidos ante a falta de formação inicial na área, a sobrecarga de trabalho e a desorganização administrativa quanto aos assuntos ligados à inclusão. Consoante Moscovici<sup>44</sup>, as representações se conectam às emoções presentes na coletividade. Sendo assim, as docentes ancoram sentimentos negativos devido ao enfrentamento do desconhecido. A inclusão das pessoas surdas não é percebida pela sociedade como algo normal.

Nas instituições de ensino, as representações se fazem presentes em todos os ambientes: na prática da docência, nas brincadeiras entre os colegas, na explanação de uma matéria ou em um diálogo entre pais, gestores e alunos, porquanto as formas de interação humana são importantes na construção das percepções e definição da realidade. Os indivíduos surdos, por possuírem um canal comunicativo diverso, encontram limitações quando inseridos nas salas de aulas regulares, conseqüentemente, sentem-se excluídos e precisam provar a capacidade de estar naquele ambiente, como evidenciam as pesquisas de Moreira e Tavares<sup>45</sup>, Gonçalves<sup>46</sup> e Gesueli<sup>47</sup>.

O ser humano é movido pela linguagem e comunicação. Desse modo, ao se deparar com algo inexplorado, incomum, precisa torná-lo familiar, visto que aquilo que é diferente causa desconforto e por vezes repulsa. De acordo com Moscovici<sup>48</sup>, a significação da realidade resulta de dois processos cognitivos: a ancoragem e a objetivação. Ao ancorar o estranho em uma categoria familiar, é possível garantir a continuidade dos acontecimentos definidos socialmente. A ancoragem corrobora-se, portanto, em um juízo de valor, na classificação e nomeação do outro, a partir de concepções e julgamentos existentes, enquanto a objetivação refere-se à materialização desse juízo; a categoria torna-se uma realidade física, a qual pode ser visualizada como algo concreto e atingível.

<sup>43</sup> OLIVEIRA, Anna Augusta Sampaio de. As representações sociais sobre educação inclusiva e o ato de ensinar na diversidade: a personalidade do professor em cena. *Revista Educação Especial*, Santa Maria, v. 30, n. 59, p. 643-656, set/dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/educacaoespecial/article/view/28084>. Acesso em: 14 fev. 2020.

<sup>44</sup> MOSCOVICI, 2015, *passim*.

<sup>45</sup> MOREIRA; TAVARES, 2009, *passim*.

<sup>46</sup> GONÇALVES, Arlete Marinho. Sinais de escolarização e as repercussões nos projetos de vida: representações sociais de universitários surdos. 2016. 253f. Tese (Doutorado) — Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, PA, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/8425>. Acesso em: 14 fev. 2020.

<sup>47</sup> GESUELI, Zilda Maria. Língua(gem) e identidade: a surdez em questão. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, p. 277-292, jan./abr. 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0101-73302006000100013&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-73302006000100013&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 14 nov. 2019.

<sup>48</sup> *Ibid*, p.6.

É possível identificar, nas representações dos professores a respeito da inclusão de alunos surdos, o que o autor referido<sup>49</sup> reconhece como uma das funções das representações, isto é, a força prescritiva, capaz de influenciar e determinar a maneira de interação entre os indivíduos. Neste sentido, as atitudes e as ações das educadoras passam a ser determinadas pelas crenças, ideias e percepções existentes no senso comum, nos dicionários e nos livros científicos. Conforme o autor, "essa força é uma combinação de uma estrutura que está presente antes mesmo que nós comecemos a pensar e de uma tradição que decreta o que deve ser pensado [...]"<sup>50</sup>. A surdez foi e continua sendo simbolizada pela ideia de deficiência, relativa à incapacidade e inaptidão para a vida pública.

Considerando os processos geradores das representações, os docentes ancoram as categorias surdez e sujeitos surdos, comparando-os a uma categoria existente: a deficiência. Nota-se que, em sua maioria, antes do cenário inclusivo, os professores sequer possuíam alunos desse grupo. Eram, conseqüentemente, estranhos ao cotidiano profissional das escolas regulares e dos seus agentes. As características da deficiência construídas na história, mediante os sentidos de piedade, infantilização, loucura e, principalmente, incapacidade, passam a ser incorporadas ao discurso da deficiência e se tornam uma realidade para algo até então distante. Assim, passa a ser definido que os alunos surdos, por conta da deficiência auditiva, possuem sérias limitações de frequentar e progredir nas atividades escolares da classe comum e, mais do que isso, de atuar na vida pública ou ter um trabalho almejável.

Os estudos evidenciados demonstram o processo de ancoragem e objetivação das representações das pessoas surdas e da surdez existentes no contexto educacional, as quais estão ancoradas nos sentidos de deficiência e incapacidade. Nesse cenário, Cunha<sup>51</sup>, investigou as representações de professores acerca da inclusão escolar na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental de 12 (doze) alunos com necessidades educativas especiais. O referido autor demonstra que, para os professores entrevistados, o comportamento e a capacidade cognitiva dos alunos são elementos-chave, no processo de inclusão escolar. Os citados docentes pressupõem que os alunos com deficiência deveriam ter comportamento semelhante aos dos alunos ouvintes. Somado a isso, diante das barreiras encontradas, repassam ao intérprete o papel de educar e acompanhar os referidos discentes. Logo, o autor<sup>52</sup> conclui que as representações da surdez e do surdo retratadas no modelo de integração e normalização não podem ser ignoradas nas formações e aperfeiçoamentos das práticas de ensino. É preciso refletir sobre o assunto e buscar meios de ultrapassar essas crenças limitantes.

---

<sup>49</sup> Ibid, p.36.

<sup>50</sup> Ibid, p. 36

<sup>51</sup> CUNHA, Antônio Eugênio. Representações sociais de professores acerca da inclusão escolar: elementos para uma discussão das práticas de ensino. In: XII Congresso Nacional de Educação, 12., Curitiba, 2015. Anais [...]. Curitiba: EDUCERE, 2015. Disponível em: [https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/22342\\_11492.pdf](https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/22342_11492.pdf). Acesso em: 14 fev. 2020.

<sup>52</sup> Ibid, p.14415.

Machado e Albuquerque<sup>53</sup>, trabalharam em pesquisa empírica com as representações sociais de 43 (quarenta e três) professoras da rede pública de ensino regular acerca da inclusão de alunos com deficiência. Segundo as autoras, as representações sociais das docentes entrevistadas se baseiam na resistência e impossibilidade de desenvolver práticas pedagógicas inclusivas para os alunos com deficiência ante a falta de preparo das mesmas para o enfrentamento das novas realidades, desde a formação inicial. Além do mais, as autoras exprimem falas, ações e signos discriminatórios em relação a esses alunos. Acrescido a isso, salientam que a insuficiente cooperação e apoio da gestão administrativa geram sentimentos de angústia, medo e solidão frente ao desafio inclusivo. Enquanto, Paganotti <sup>54</sup> teve como objetivo principal conhecer as representações sociais de professores do Ensino Fundamental I e das salas de recursos especiais do município de Rio Claro, no contexto da inclusão escolar de alunos com deficiências. Dentre os problemas apontados pelas primeiras, estão as diversas deficiências e a crença de um modelo perfeito de aluno. Ademais, essas docentes, as quais lidam diariamente com o público mencionado, acreditam que os sentidos e ideias acerca da inclusão e deficiência são saberes próprios das professoras da educação especial. Desse modo, a escola transmite toda a responsabilidade de educação às docentes do ensino especializado.

Albuquerque<sup>55</sup> identificou, nas experiências partilhadas pelas professoras entrevistadas de escolas regulares do município de Jaboatão dos Guararapes, em Pernambuco, crenças e sentidos negativos quanto à real possibilidade de inclusão do aluno com deficiência, na medida em que consideram a condição de deficiência um entrave à aprendizagem plena: "as professoras não o reconhecem como aprendiz. Fica implícito que a inserção do aluno na escola centra-se muito mais na integração física e social"<sup>56</sup>. Conclui a autora pela presença das representações sociais marcadas pelo modelo clínico nas falas das professoras, quando reivindicam a contratação de profissionais especializados, corroborando a percepção da educação como condição terapêutica.

Diante das representações circundantes no ambiente escolar, constrói-se a imagem do aluno surdo, simbolicamente, pela ideia de incompetência para estar nesse lugar. Tal aluno é percebido na vivência cotidiana como desinteressado, apático, um problema ao andamento regular da classe comum. Os docentes, por significarem em suas

---

<sup>53</sup> MACHADO, Laeda Bezerra. ALBUQUERQUE, Ednea Rodrigues. Inclusão de alunos com deficiência na escola pública: as representações sociais das professoras. *Revista Diálogo educacional* (online), v. 12, n. 37, 2012. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/7766>. Acesso em 14 de fevereiro de 2020.

<sup>54</sup> PAGANOTTI, Emile Gomes. Representações sociais de professores do ensino fundamental I em exercício: os sentidos no contexto da(s) diferença(s). 2017. Dissertação (Mestrado) — Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências, Rio Claro, SP, 2017. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/151344/paganotti\\_eg\\_me\\_rcla.pdf?sequence=3](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/151344/paganotti_eg_me_rcla.pdf?sequence=3). Acesso em: 14 fev. 2020.

<sup>55</sup> ALBUQUERQUE, Ednea Rodrigues. Inclusão de alunos com deficiência nas representações sociais das suas professoras. 2007. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3685>. Acesso em: 14 fev. 2020.

<sup>56</sup> *Ibid*, p. 130.

realidades essas imagens, retiram a atenção do problema verdadeiro, isto é, o desconhecimento das particularidades surdas, as quais, na verdade, segundo a legislação em vigor, precisam ser disseminadas e incorporadas, especialmente na formação dos professores, considerando a escola um dos primeiros espaços sociais de interação plural.

Destarte, segundo Abric<sup>57</sup> a teoria do núcleo central explicita a necessidade de observação da estrutura cognitiva das representações, constituída por um sistema rígido e complexo, composta de uma matriz e periferia. As representações estão dispostas tanto no centro quanto ao redor, contudo, quando presentes no cerne do núcleo, possuem mais dificuldades de modificação devido à estabilidade, e aquelas inseridas nos elementos periféricos têm possibilidade de alteração por ocasião das práticas e do contexto presente.

O núcleo central é formado por um ou mais elementos que, na estrutura da representação, possuem uma posição privilegiada, visto que dão significado a esta. O núcleo é determinado tanto pela natureza do objeto representado quanto pela relação do sujeito ou grupo com esse objeto, bem como pelo sistema de valores e normas sociais que constroem o contexto ideológico e do grupo, ou seja, define-se pela natureza do objeto e pela finalidade da situação<sup>58</sup>.

Interessa a Abric<sup>59</sup> compreender as representações dos sujeitos surdos presentes no núcleo estruturante e assim mais resistentes à mudança e aquelas predominantes no sistema periférico, passíveis de transformações, de acordo com as condições e ambiente vigentes. As percepções circundantes, organizadas ao redor do núcleo, determinam-lhe o valor e função, ou seja, quando próximas do centro, fornecem sentido às representações. Tais elementos carregam consigo juízos de valor, estereótipos e crenças a respeito do objeto representado, conseguindo alterar as representações, porque influenciados pelo contexto social e histórico da época em vigor<sup>60</sup>.

Na totalidade dos estudos analisados, os professores apontaram como fatores que contribuem para a ineficácia da inclusão a formação inadequada acerca do tema e o descompromisso dos gestores na concretização desse propósito. O desconhecimento da legislação vigente também foi salientado por alguns docentes, porém, somente quando objeto específico de questionamento. Daí restou evidente a crença na ineficácia das normas inclusivas. Dentre as emoções apresentadas nas falas das professoras, percebe-se a repetição dos termos angústia, medo, solidão e insegurança. As docentes se sentem perdidas, na implementação dos objetivos inclusivos; o desconhecido leva à categorização e objetivação do aluno surdo. Nesse ambiente interativo, também, se constituem laços afetivos, onde o amor, o respeito e a dedicação são continuamente lembrados pelos educadores quando pensam no aluno com deficiência.

Por conseguinte, debater as representações da inclusão dos sujeitos surdos é essencial, dado que o cenário principalmente internacional caminha no sentido de superação das barreiras atitudinais, evidenciadas pelas crenças, ações e comportamentos humanos, os quais prejudicam a participação social dos grupos vulneráveis e o exercício

---

<sup>57</sup> ABRIC, 2001, passim.

<sup>58</sup> ABRIC, 2001, passim.

<sup>59</sup> Ibid, p11.

<sup>60</sup> Ibid, p.11.

dos seus direitos e liberdades. Além disso, contribui-se, no combate à exclusão real das pessoas surdas, quando, na verdade, se luta pela inclusão nos mais diversos locais, individuais ou coletivos. Consoante Abric<sup>61</sup>, as representações estáveis são menos propensas a sofrer alterações graças a conservação no tempo, contudo, não significa dizer que não possam ser superadas. Logo é preciso trabalhar na modificação dos elementos cognitivos que compõem o núcleo central das representações sociais dos surdos. Uma contribuição nesse sentido se dá por meio da promoção das diferenças sociais e individuais, primando pelo reconhecimento, de fato, das particularidades linguísticas e culturais, mediante a difusão do conhecimento popular e científico sobre o tema.

### **A mudança na representação do sujeito surdo por meio do reconhecimento da diferença**

É possível a transformação do pensamento social relativo à surdez e ao sujeito surdo? Embora existam diversas barreiras que limitam os projetos de vida dos surdos, as comunicacionais e atitudinais se constituem nas principais, pois a comunicação entre os sujeitos evidencia as ações e condutas humanas. Nas legislações atuais, especialmente, no Decreto n.º 5626 de 22 de dezembro de 2005 e na Lei Brasileira de Inclusão, destaca-se o reconhecimento das particularidades surdas, principalmente, da Libras. Contudo, essas normas continuam sendo definidas no campo social pelas representações da surdez equivalente à deficiência, porquanto a alteração da categoria, por si só, não altera as percepções circulantes de incapacidade constituídas na mente dos integrantes da comunidade.

Nessa direção, Silveira e Oliveira<sup>62</sup> averiguaram os sentidos e as ideias imputadas à inclusão dos alunos surdos, presentes nos desenhos elaborados por professores do ensino fundamental de uma escola regular, no município de Ananindeua, Estado do Pará. Em decorrência, verificaram a presença de representações excludentes, as quais precisam ser refletidas nos caminhos da inclusão. A título de exemplo, os professores das matérias de língua portuguesa, ensino religioso, história e matemática objetivam o aluno surdo no interior da sala de aula sob a ótica do seu referencial dominante, qual seja, a escuta. Assim, a "falta de audição", o silêncio oriundo da presença desse sujeito e a angústia contrastam em relação ao intenso barulho dos demais discentes.

Segundo Moscovici<sup>63</sup>, as representações exercem força nos indivíduos e se tornam verdades inquestionáveis. Dessa maneira, os estudos salientados demonstram que, para os professores, familiares e demais alunos, é incontestável que a surdez é uma barreira intransponível ao processo de aprendizagem e às trocas sociais, pessoais e afetivas. O aluno surdo é, portanto, o excluído, o isolado, o incapaz de interagir nesse ambiente

---

<sup>61</sup> ABRIC, 2001, passim.

<sup>62</sup> SILVEIRA, Andréa Pereira. OLIVEIRA, Ivanilde Apoluceno de. O aluno surdo no contexto da inclusão escolar: representações sociais dos professores do ensino fundamental. In: XII Congresso Nacional de Educação, 11., Curitiba, 2013. Anais [...]. Curitiba: EDUCERE, 2013, Disponível em: [https://educere.bruc.com.br/CD2013/pdf/7383\\_5866.pdf](https://educere.bruc.com.br/CD2013/pdf/7383_5866.pdf). Acesso em: 14 fev. 2020.

<sup>63</sup> Ibid, p.36.

dominado pelo padrão ouvinte. Nessa lógica, Silveira e Oliveira<sup>64</sup> salientaram a ausência do debate relativo à inserção da língua brasileira de sinais no ambiente escolar inclusivo e dos recursos de ordem visual, que são deixados de lado, no processo de inclusão do referido segmento.

Conforme Guarinello et al.<sup>65</sup>, entre as adversidades apontadas pelos docentes, no processo de inclusão das pessoas surdas, estão a ausência de compreensão textual, da escrita em português e dos conteúdos curriculares trabalhados em sala de aula. Os professores remetem o fracasso dos alunos surdos nas escolas comuns à ausência de oralidade e escrita gramatical correta na língua portuguesa. Segundo os autores, esses fatos demonstram a pouca percepção desses profissionais quanto à necessidade de inserir as particularidades surdas no cotidiano acadêmico.

Em suma, as representações dos professores, majoritariamente, da escola comum, apontam a exigência de um comportamento padrão, no qual o surdo não se encaixa. O que se espera de um aluno, segundo as crenças e sentidos circulantes, é que verbalize, dialogue, interaja, isto é, esteja dentro de um modelo de aluno. Outrossim, a surdez é representada como um grave problema, pois o sentido de perda auditiva em um ambiente marcado pela oralidade traz obstáculos julgados intransponíveis. Logo, entendem ser a inclusão irrealizável, devido à barreira comunicacional presente. Como, então, confrontar essa realidade, presente no imaginário coletivo? Faz-se necessário conhecer as singularidades que permeiam a cultura surda e aprender sob as perspectivas desses sujeitos, bem como os meios de inclusão em uma sociedade majoritariamente ouvinte.

A diferença dos sujeitos surdos, mais do que o uso de uma língua diferente, é marcada pelas experiências visuais<sup>66</sup>. Nesse sentido, a cultura surda está repleta de signos, ideias e recursos imagéticos que necessitam ser mais explorados no processo de inclusão. Aprender a língua de sinais é muito importante, dado que proporciona a interação entre surdos e ouvintes, além da aproximação destes junto às comunidades surdas. Constroem-se interações humanas capazes de superar os obstáculos, principalmente os relacionados à comunicação. No entanto, conforme visto, nem todos os surdos conhecem ou utilizam a Libras, em razão da existência das múltiplas identidades surdas<sup>67</sup>. Desse modo, evidenciar o campo visual obriga os membros da sociedade a modificarem suas posturas no tocante à surdez e às pessoas surdas.

Strobel<sup>68</sup> afirma que as representações da cultura surda interferem na inclusão social dos surdos. Logo, a exclusão ocorre também nas representações construídas sobre a cultura surda, precipuamente em relação à língua de sinais, a qual causa estranhamento aos ouvintes. O fato se dá sobretudo pelo desconhecimento das múltiplas identidades e artefatos que expõem a história, as vivências e as narrativas do povo surdo.

---

<sup>64</sup> Ibid, p.19730.

<sup>65</sup> Ibid, p.327.

<sup>66</sup> SKILIAR, op.cit., p.28.

<sup>67</sup> PERLIN, Gladis. Identidades surdas. In: SKILIAR, Carlos (org.). A surdez: um olhar sobre as diferenças. 4. ed. Porto Alegre: Mediação. 2010.

<sup>68</sup> STROBEL, Karin Lilian. As imagens do outro sobre a cultura surda. 4. ed. Florianópolis: Editora UFSC, 2018.

As investigações citadas demonstram que a sociedade exemplificada pelo espaço escolar representa o surdo a partir da crença na deficiência auditiva. Este meio está recheado de práticas excludentes e normalizadoras. Há a tentativa de encaixar o surdo em um padrão ouvinte, o que é inadequado, pois não respeita as diferenças culturais, linguísticas e de identidade. A surdez é, então, uma deficiência; segundo o modelo médico, passa a ser percebida como uma doença que precisa ser curada<sup>69</sup>.

Consoante Perlin<sup>70</sup>, tanto nas escolas regulares quanto especiais, circulam representações clínicas da surdez, destacadas, sobretudo, pelas narrativas e ações dos professores. Nesse mirante, as pesquisas referenciadas indicam que os surdos são narrados e educados segundo aqueles que escutam, ou seja, a maioria. A ausência de audição é representada como um defeito, um problema e um fardo. Conseqüentemente, nasce a vontade de que esses sujeitos falem, estudem pelo método oral, para terem uma vida próxima da normalidade.

O ambiente escolar está repleto desse pensamento, uma vez que as práticas e atendimentos médicos-terapêuticos, recheados de representações clínicas e normalizadoras da surdez, são incorporados aos discursos dos agentes responsáveis pela educação dos surdos. Entende-se que, mesmo originário do ambiente escolar, o oralismo está inserido em todos os locais, porque o acesso e especialmente o domínio da língua de sinais ainda é insuficiente. Logo, essas práticas precisam ser observadas, nas discussões sobre a inclusão, pois as representações emanadas destas se constituem nas crenças da maioria em relação à capacidade e ao direito de participação social das pessoas surdas.

Proporcional exemplo, no enfrentamento às barreiras comunicacionais e atitudinais, à conta das representações rígidas da surdez, no meio social, encontra-se nos estudos desenvolvidos nas universidades, seja pelos estudantes e seus professores, seja em grupos de pesquisas. É preciso democratizar esse conhecimento e garantir que os surdos e ouvintes possam obter os materiais produzidos, em prol de conscientizar a população a respeito das diferenças em ser surdo. Os trabalhos analisados, concentrados nas áreas da educação e da saúde, exprimem a necessidade dos demais campos do saber voltarem atenção a esse assunto, promovendo o conhecimento científico, em linguagem acessível, ao público de modo geral.

Segundo Goffman<sup>71</sup>, a identidade social real apresenta o que a pessoa é de fato. Por isso, os surdos são, de fato, sujeitos que possuem diferenças culturais e linguísticas. Percebem o mundo, interagem e dialogam por meio do canal visual. Nessa perspectiva, torna-se essencial superar a crença de que a estranheza dos surdos se justifica pela surdez e pelo uso de uma língua diferente. Estas são representações rígidas da deficiência, as quais influenciam ainda atualmente, a concretização dos direitos desse segmento, especialmente, de participação no meio público e usufruto das liberdades.

Desse modo, as barreiras atitudinais se constituem em umas das principais dificuldades ao fomento da inclusão dos surdos, não somente no ambiente escolar, mas também na participação social como um todo. Conforme visto, as condutas humanas em

<sup>69</sup> SKILIAR, op. cit., p.10 ; PERLIN, op. cit, p.52

<sup>70</sup> Ibid, p. 51.

<sup>71</sup> Ibid, p.11.

relação a esse segmento estão eivadas de representações estigmatizantes, as quais não necessariamente são intencionadas pelos indivíduos, mas que interferem diretamente na percepção e definição da realidade, das pessoas e dos objetos. Assim, tanto o conhecimento apreendido do saber popular representado pelas comunidades surdas quanto da ciência fomentada por autores surdos e demais pesquisadores na temática da cultura surda são essenciais, no sentido de modificação das representações individualizadas dos sujeitos, dado que ambos os conhecimentos possuem relevância nas percepções construídas de mundo.

A maioria ouvinte deve representar os sujeitos surdos a partir das suas diferenças: "a sociedade começa a perceber a existência do povo surdo e procura se organizar para recebê-lo"<sup>72</sup>. Nessa lógica, faz-se importante estabelecer uma relação intercultural entre os dois mundos, ou seja, além do respeito aos espaços dos surdos, a coletividade carece se aproximar das comunidades surdas, conhecer suas histórias e seus artefatos culturais, a fim de modificar as representações estereotipadas da cultura surda e estabelecer uma convivência harmoniosa entre culturas distintas<sup>73</sup>.

Skliar<sup>74</sup> frisa ser relevante a transformação das representações acerca da surdez produzidas pelo saber científico. Ademais, aponta que a educação de surdos precisa ir adiante do debate bilíngue estabelecido nas instituições de ensino. As pessoas surdas possuem o direito linguístico e cultural reconhecido pela lei e, portanto, obrigatoriamente devem fazer parte das políticas públicas elaboradas para tal grupo. A propósito, o autor enfatiza a importância de aproximar as comunidades surdas da referida discussão, bem como disseminar outros meios, além da língua de sinais, no processo educacional dos surdos.

Acrescenta Quadros<sup>75</sup> que o conhecimento acerca dos aspectos psicossociais e culturais das pessoas surdas é essencial para a difusão dos direitos linguísticos deste grupo. Este segmento reclama o convívio, desde o início da vida escolar com outros indivíduos também surdos. Para tanto, faz-se essencial inserir as comunidades surdas na rede colaborativa das instituições de ensino, na medida em que a identificação com os membros de sua comunidade surda reflete na interação dos referidos sujeitos em ambos os espaços, individuais ou sociais. Em se tratando das escolas, é preciso criar possibilidades para inserção do conteúdo e conhecimento da cultura surda, oportunizando e compartilhando os artefatos culturais surdos junto a todos os agentes que compõem esse ambiente, bem como aos genitores ou responsáveis<sup>76</sup>, de modo a desmistificar as crenças sobre a surdez voltadas à incapacidade e ao fracasso.

O engajamento com as comunidades surdas, também é essencial na busca pelo empoderamento dos surdos, sendo um dever da sociedade, composta majoritariamente por ouvintes, inserir esse segmento no meio físico e virtual. Deste modo, a finalidade da

---

<sup>72</sup> STROBEL, op. cit., p. 17.

<sup>73</sup> STROBEL, op. cit., p.135.

<sup>74</sup> Ibid, p.09.

<sup>75</sup> QUADROS, Ronice de Muller. Educação de Surdos: a aquisição da linguagem. Reimpressão 2008. Porto Alegre: Artmed. 1997.

<sup>76</sup> Ibid, p.29.

inclusão é assegurar a todos as mesmas possibilidade e condições, respeitadas as particularidades de cada cidadão. Conforme Strobel<sup>77</sup>, a aproximação dos dois mundos pretende a superação das representações estereotipadas e estigmatizantes da cultura surda.

De modo algum se pretende que esses sujeitos deixem suas características e adotem aquelas pertencentes ao padrão social vigente, pois se visa à eliminação das práticas normalizadoras a longo prazo. A opção pela frequência nas escolas especiais ou regulares continua sendo um direito previsto nas legislações ora mencionadas. No entanto, a inclusão visa modificar e despertar na coletividade a alteridade<sup>78</sup> e a constituição de novas percepções sobre a diferença. Outrossim, assegura a inserção, desde logo, no meio social, vislumbrando melhores condições de desenvolvimento humano.

Nota-se que a inclusão real dos sujeitos surdos somente é possível mediante a ajuda de todos os agentes sociais que fazem parte das escolas inclusivas, seja pela difusão e aprendizagem da Libras, seja pela inserção nos currículos dos artefatos culturais surdos. O trabalho colaborativo permite que ambos os lados se sintam parte dos ambientes educacionais, pois constroem juntos o processo de conhecimento. A colaboração visa aproximar as práticas educativas e reestruturar o modo de ensinar. Segundo Capellini e Zerbato<sup>79</sup>, os serviços da educação especial continuam sendo ofertados aos alunos que destes necessitam, porém, no interior das classes regulares.

As pessoas surdas têm o direito de estar e ocupar o ambiente escolar e demais espaços públicos. Percebe-se que a inclusão social de fato para esse grupo requer o esforço dos ouvintes em saber respeitar a distinta forma de comunicação e a presença dos elementos visuais. As representações dos sujeitos surdos a partir das suas diferenças instigam os indivíduos a modificarem a maneira como percebem o mundo ao seu redor e levam ao estabelecimento de novas crenças, sentidos e símbolos, agora não mais focalizados na ausência da audição. Daí o porquê de se considerar tão relevante o conhecimento científico e popular a respeito desse público. Almeja-se, com isso, que as barreiras, especialmente as comportamentais, possam ser alteradas à medida que a sociedade saiba mais sobre a cultura surda na perspectiva dos direitos humanos, os quais muito têm a ensinar à sociedade acerca do que é ser diferente.

### **Considerações finais**

As pessoas surdas almejam ocupar os ambientes coletivos, ascender profissionalmente e se destacar como cidadãos e cidadãs. Entretanto, as barreiras comunicacionais e atitudinais enfatizadas, neste trabalho, constituem um desafio que necessita da cooperação e interesse dos membros da comunidade. Foi possível identificar, nas experiências em sala de aula, narradas pelos professores, as representações da surdez

---

<sup>77</sup> STROBEL, op. cit, p.136.

<sup>78</sup> Sentido de alteridade: empatia com aquilo que é diferente.

<sup>79</sup> CAPELINI, Vera L. Messias. ZERBATO, Ana Paula. O que é o ensino colaborativo? 1ª edição. São Paulo: Edicon, 2019.

alusivas à deficiência. Logo, a ideia de incapacidade dos surdos decorrente da ausência de audição continua a determinar os comportamentos, as ações e as omissões realizadas nas escolas, sejam presenciais sejam no meio virtual.

A prática no campo escolar ressalta que as pessoas surdas, quando inseridas no meio educacional regular, sentem-se excluídas e discriminadas à conta da diferença. Ademais, a insuficiência quantitativa dos intérpretes em língua brasileira de sinais e de outros recursos de acessibilidade dificultam o entendimento e o relacionamento entre os professores e os alunos considerados pessoas surdas com os demais colegas e profissionais atuantes na escola. Em razão disso, preferem frequentar as escolas especiais.

De outra parte, os professores do ensino regular — grupo escolhido pela maior parte dos estudos relacionados à inclusão de alunos surdos e alunas surdas, atualmente publicados — afirmam encontrar muitos obstáculos na transmissão do conhecimento a esses discentes, pelo fato de serem surdos. Esse fato acontece tendo em vista as representações da surdez equivalente à deficiência e incapacidade, em um meio escolar composto por maioria ouvinte. Nessa perspectiva, involuntariamente, escutar e falar tornam-se essencial para o bom andamento da turma e interação entre os agentes, sendo desafiante a eliminação das barreiras na comunicação, quando pouco se conhece sobre a Libras e a cultura surda.

Fundamentados nessas representações, os atores mais próximos aos alunos surdos e alunas surdas, no processo educativo, ou seja, os docentes, sentem-se angustiados e atribuem o que acreditam ser o insucesso dos referidos sujeitos na escola regular à perda auditiva. A maioria dos profissionais destaca o pouco apoio técnico e administrativo das instituições de ensino em relação à inclusão. Além disso, evidenciam a escassa formação inicial e continuada acerca da língua brasileira de sinais. Igualmente enfatizam a descrença nas legislações que disciplinam a educação inclusiva brasileira.

Nota-se que os professores possuem representações nada favoráveis a respeito da inclusão de alunos surdos e alunas surdas. Isto leva, similarmente, à descrença nas políticas educacionais bilíngues a serem implementadas nesse âmbito. Todavia, repara-se, também, a teor das pesquisas mencionadas, que são poucos os professores que realmente conhecem o conteúdo dessas normas, especialmente, no que tange a Lei n.º 10.436/2002 e o Decreto n.º 5.626/2005. A desconsideração do arcabouço jurídico protetivo impede que os docentes saibam, por exemplo, que a legislação supracitada salienta a importância dos citados profissionais em valorizar as diferenças, buscando meios de adequá-las à realidade do trabalho desenvolvido em sala de aula, modificando visões e atitudes em relação ao estudante surdo e à surdez. Nesse sentido, resta prejudicada a atuação satisfatória, bem como a garantia do direito à educação com qualidade.

As pessoas surdas continuam a ser representadas dentro das instituições de ensino por meio da deficiência, uma vez que o campo escolar conserva crenças e sentidos desestimulantes à inclusão de discentes com tal singularidade. A dimensão psicossocial contribui para a perpetuação de formas e experiências excludentes. Logo, é primordial tencionar o debate pela inclusão do referido grupo nas escolas regulares e nos demais locais da vida comum. Um dos caminhos para a superação das barreiras atitudinais e

comunicacionais está na educação a longo prazo, focada tanto no conhecimento científico quanto no popular, a respeito da cultura surda e seus elementos. As informações disseminadas no meio acadêmico e no interior das comunidades surdas podem contribuir para alterar às percepções dos integrantes da sociedade, em relação aos surdos e as suas características particulares, inibindo ações que exponham os ditos sujeitos a episódios discriminatórios.

Nesta perspectiva, a produção do conteúdo explicativo sobre os aspectos culturais e linguísticos das pessoas surdas deve, essencialmente, contemplar os saberes populares transmitidos no interior das comunidades surdas. À vista disso, torna-se essencial consultar e trocar experiências com aqueles que sofreram diretamente e tiveram seus direitos violados, ao longo do contexto histórico e social evidenciado. A transformação das representações individualizadas pode acontecer de acordo com os fatos sociais e históricos em vigor. Por esse lado, as representações da surdez alusiva à deficiência auditiva poderão ser alteradas, tendo por via a incorporação ao meio social dos sentidos e ideias correspondentes às diferenças dos sujeitos surdos. Essas percepções, com base também na promoção e garantia dos direitos humanos, possibilitam a superação da crença na anormalidade e na incapacidade, tão presente nos ambientes coletivos. Desse modo, a mudança de referencial nas escolas poderá fazer com os agentes pensem e invistam nas potencialidades do seu corpo discente.

Conhecer os artefatos culturais e a legislação estabelecida em prol do citado grupo suscita, nos professores e professoras, a utilização de outro referencial que não o da deficiência e o estabelecimento do diálogo contínuo entre os docentes do ensino regular e especial. As crenças pautadas no antagonismo entre as duas áreas devem ser superadas, conquanto os sistemas educativos internacionais deixem clara a ideia de colaboração entre os atores que compõem o cenário escolar. O compromisso na educação comum e na especial é a atuação concomitante dos seus profissionais na inclusão e no desenvolvimento dos alunos surdos e alunas surdas). Todavia, a apreensão do conteúdo a respeito da cultura surda e seus elementos em nada retira a responsabilidade dos gestores escolares em procurarem meios que ensejem a eliminação das barreiras comunicacionais e, especialmente, as atitudinais. Para tanto, necessitam incorporar nas suas ações medidas reais de acessibilidade, priorizando o campo visual e a contratação dos intérpretes em Libras, visto que esse direito se encontra regulamentado, há mais de dez anos, no Brasil. Desse modo, atuarão colaborativamente junto aos demais participantes, no processo educacional inclusivo.

Apesar dos trabalhos anteriormente citados evidenciarem a importância do comportamento proativo dos professores, dos diretores e dos familiares no processo de inclusão, poucos são os estudos que têm como principais participantes os sujeitos surdos. Observa-se um pequeno número de pesquisas em que se destacam as experiências desses sujeitos nas escolas narradas por eles. Se a colaboração parte do princípio de que todos os integrantes da comunidade precisam estar em diálogo e esforçar-se para o alcance do objetivo final, por que as expectativas, as incertezas e as aflições desses discentes são colocadas em segundo plano? Neste sentido, torna-se essencial debater e refletir sobre o

processo educativo inclusivo atualmente apresentado sob a percepção dos sujeitos surdos, criando, assim, oportunidades para a transformação da realidade excludente.

As representações da surdez e do sujeito surdo podem ser transformadas mediante um longo caminho de difusão das diferenças e da promoção dos direitos humanos no meio social, sobretudo no que concerne à eliminação das ações e atitudes discriminatórias e estigmatizantes, em desfavor desse segmento. Desse modo, não basta apenas assegurar em lei os direitos de acessibilidade, mas, prioritariamente, criar um ambiente favorável à interação entre surdos e ouvintes. Seguindo essa lógica, a expansão do uso da língua brasileira de sinais, mediante cursos ofertados, tanto físicos quanto virtuais, e a atenção ao emprego dos elementos visuais no cotidiano, como a inserção de legendas nos vídeos transmitidos pelos meios de comunicação e plataforma digitais, auxiliam a participação e autonomia dos sujeitos surdos. De fato, são nas singelas atitudes que se vê a alteração das percepções humanas.

## REFERÊNCIAS

ABRIC, Jean Claude. *Prácticas Sociales y Representaciones*. Trad. José da Costa Chevel e Fátima Flores Palacios. Cidade do México: Ediciones Coyoacán, 2001.

ALMEIDA, Sabrina Araújo de; NAIFF, Luciene Alves Miguez. *Inclusão educacional nas representações sociais de professores e estudantes de magistério. Pesquisas e Práticas Psicossociais*, São João del-Rei, v. 6, n. 1, p. 29-38, jan./jul. 2011. Disponível em: [https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/revistalapip/volume6\\_n1/Almeida\\_%26\\_Naiff.pdf](https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/revistalapip/volume6_n1/Almeida_%26_Naiff.pdf). Acesso em: 14 fev. 2020.

ALBUQUERQUE, Ednea Rodrigues. *Inclusão de alunos com deficiência nas representações sociais das suas professoras*. 2007. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3685>. Acesso em: 14 fev. 2020.

BARBOSA, Marily Oliveira; VITORINO, Anderson Francisco; DIAS, Andreia Bezerra. *Um contexto de inclusão escolar de estudantes surdos em escolar regular no sertão alagoano. Revista Linhas*, Florianópolis, v. 17, n. 35, p. 176-192, set./dez. 2016. Disponível em: <http://www.revistas.udesc.br/index.php/linhas/article/view/1984723817352016176>. Acesso em: 14 nov. 2019.

BEGALLI, Ana Silvia Marcatto.; SILVEIRA, Carlo Roberto da. *Inclusão da pessoa com deficiência na educação brasileira: uma visão biopolítica. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, [S. l.], v. 35, n. Edição Especial, 2019. Disponível em: <https://revista.fds.edu.br/index.php/revistafds/article/view/10>. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. *[Constituição (1988)] Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 fev. 2021.

BRASIL. *Decreto n.º 6.949, de 25 de agosto de 2009*. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm). Acesso em: 22 out. 2019.

- BRASIL. *Lei n.º 8.069 de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em 02 de dezembro de 2021.
- BRASIL. *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 03 maio 2020.
- BRASIL. *Lei n.º 10.741 de 1º de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm). Acesso em 02 de dezembro de 2021.
- BRASIL. *Lei n.º 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 22 out. 2017.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Política de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*. Brasília, DF: MEC, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeduc ESPECIAL.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.
- CAPELLINI, Vera Lúcia Messias. ZERBATO, Ana Paula. *O que é o ensino colaborativo?* São Paulo: Edicon, 2019.
- CUNHA, Antônio Eugenio. *Representações sociais de professores acerca da inclusão escolar: elementos para uma discussão das práticas de ensino*. In: *XII Congresso Nacional de Educação*, 12., Curitiba, 2015. Anais [...]. Curitiba: EDUCERE, 2015. Disponível em: [https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/22342\\_11492.pdf](https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/22342_11492.pdf). Acesso em: 14 fev. 2020.
- GESUELI, Zilda Maria. *Lingua(gem) e identidade: a surdez em questão. Educação & Sociedade, Campinas*, v. 27, n. 94, p. 277-292, jan./abr. 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0101-73302006000100013&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-73302006000100013&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 14 nov. 2019.
- GOFFMAN, Erving. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. 4. ed. Editora LTC, 2019.
- GONÇALVES, Arlete Marinho. *Sinais de escolarização e as repercussões nos projetos de vida: representações sociais de universitários surdos*. 2016. 253f. Tese (Doutorado) — Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, PA, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/8425>. Acesso em: 14 fev. 2020.
- GUARINELLO, Ana Cristina et al. *A inserção do aluno surdo no ensino regular: visão de um grupo de professores do Estado do Paraná*. *Revista Brasileira de Educação Especial*, Marília, v. 12, n. 3, p. 317-330, dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbee/a/dB8RVDj7Ygj8RxDcPzzpGrM/>. Acesso em: 14 nov. 2019.
- HAGUETTE, T. M. F. *Metodologias Qualitativas na Sociologia*. (6ª ed.) Petrópolis: Vozes, 1999.
- JANUZZI, Gilberta de Martino. *A educação dos deficientes no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI*. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

LACERDA, Cristina Broglia Feitosa. *A inclusão escolar de alunos surdos: o que dizem professores e intérpretes sobre esta experiência*. Cadernos CEDES, Campinas, v. 26, n. 69, p. 163-184, maio/ago. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/KWGSm9HbzsYT537RWBNBcFc/>. Acesso em: 03 nov. 2019.

LOBATO, Huber Kline Guedes; OLIVEIRA, Ivanilde Apoluceno de Oliveira; BENTES, José Anchieta de Oliveira. *Atendimento Educacional Especializado para alunos surdos: representações sociais de professoras*. São Carlos: Pedro&João Editores, 2017.

MACHADO, Laeda Bezerra. ALBUQUERQUE, Ednea Rodrigues. *Inclusão de alunos com deficiência na escola pública: as representações sociais das professoras*. Revista Diálogo educacional (online), v. 12, n. 37, 2012. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/7766>. Acesso em 14 de fevereiro de 2020.

MOREIRA, Laura Ceretta; TAVARES, Taís Moura. *O aluno com necessidades educacionais especiais do ensino médio no Município de Curitiba: indicativos iniciais para as políticas públicas*. In: JESUS, Denise Meyrelles (org.). *Avanços em políticas de inclusão: o contexto da educação especial no Brasil e em outros países*. Porto Alegre: Mediação, 2009, p. 191-203.

MOSCOVICI, Serge. *Representações sociais em psicologia social*. 11. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2015.

NORONHA, Ceci Vilar, ALMEIDA, Andija Oliveira (Org.). *Violências intencionais contra grupos vulneráveis: crianças, adolescentes, adultos jovens, mulheres e idosos*. Salvador: EDUFBA, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/16740/3/violencia%20intencionais%20contra%20grupos%20vulneraveis.pdf>. Acesso 17 de março de 2022.

OLIVEIRA, Anna Augusta Sampaio de. *As representações sociais sobre educação inclusiva e o ato de ensinar na diversidade: a personalidade do professor em cena*. Revista Educação Especial, Santa Maria, v. 30, n. 59, p. 643-656, set/dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/educacaoespecial/article/view/28084>. Acesso em: 14 fev. 2020.

PAGANOTTI, Emile Gomes. *Representações sociais de professores do ensino fundamental I em exercício: os sentidos no contexto da(s) diferença(s)*. 2017. Dissertação (Mestrado) — Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências, Rio Claro, SP, 2017. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/151344/paganotti\\_eg\\_me\\_rcla.pdf?sequence=3](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/151344/paganotti_eg_me_rcla.pdf?sequence=3). Acesso em: 14 fev. 2020.

PEREIRA, Lidiand Mendes. *Representações sociais da inclusão escolar para professoras da educação infantil de escolas de um município do Ceará*. Dissertação (Mestrado Acadêmico) — Universidade de Fortaleza, Programa de Mestrado em Psicologia, Fortaleza, 2016. Disponível em: [http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFOR\\_076223b0ef868549018de2f7b030d4e8](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFOR_076223b0ef868549018de2f7b030d4e8). Acesso em 14 fev. 2020.

PERLIN, Gladis. *Identidades surdas*. In: SKLIAR, Carlos (org.). *A surdez: um olhar sobre as diferenças*. 4. ed. Porto Alegre: Mediação. 2010.

PROFESSOR se nega a dar aula para aluno com deficiência auditiva. *G1*, São Paulo, 05 maio 2009. Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0,,MUL1109275-5604,00.html>. Acesso em: 21 jul. 2021.

QUADROS, Ronice de Muller. *Educação de Surdos: a aquisição da linguagem*. Porto Alegre: Artmed, 2008.

SANTOS, Carlos Átila Lima dos; BARROS, Gracy Kelly Amaral; LOPES, Ligiane de Castro. *Professores ouvintes e suas representações: uma imagem do aluno surdo*. *Revista Transversal (online)*, v. 4, n. 7, 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/transversal/article/view/33412>. Acesso em: 14 fev. 2020.

SASSAKI, Romeu Kazumi. *Inclusão: construindo uma sociedade para todos*. 7. ed. Rio de Janeiro: WVA, 2006.

SILVEIRA, Andréa Pereira. OLIVEIRA, Ivanilde Apoluceno de. *O aluno surdo no contexto da inclusão escolar: representações sociais dos professores do ensino fundamental*. In: *XII Congresso Nacional de Educação*, 11., Curitiba, 2013. Anais [...]. Curitiba: EDUCERE, 2013, Disponível em: [https://educere.bruc.com.br/CD2013/pdf/7383\\_5866.pdf](https://educere.bruc.com.br/CD2013/pdf/7383_5866.pdf). Acesso em: 14 fev. 2020.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; CASTRO, Lorenna Roberta Barbosa. *Minorias e grupos vulneráveis: a questão terminológica como fator preponderante para uma real inclusão social*. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, 2017, v. 5, n.1.

STROBEL, Karin Lilian. *As imagens do outro sobre a cultura surda*. 4. ed. Florianópolis: Editora UFSC, 2018.

SKLIAR, Carlos. *A surdez: um olhar sobre as diferenças*. 4. ed. Porto Alegre: Editora Mediação, 2010.

TONINI, Hernanda; LOPES, Marta Júlia Marques. *Desenvolvimento, cuidado e vulnerabilidade: pessoas com deficiência em áreas rurais do RS*. In: *Revista Interd: Centro Universitário Uninovafapi*, 2017. jul./ago./set. v.10, n.3.

Data de Recebimento: 30/07/2022

Data de Aprovação: 30/07/2022

# O IMPACTO DO ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL E DO ESTADO MÍNIMO NO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO

## THE WELFARE STATE AND THE MINIMUM STATE IMPACT ON THE BRAZILIAN EDUCATIONAL SYSTEM

Emerson Ademir Borges de Oliveira\*  
Julia Macedo Nogueira Nobre\*\*  
Guilherme Aparecido da Rocha\*\*\*

### RESUMO

O presente trabalho se justifica em razão da transição do Estado de bem-estar social para o Estado mínimo, em que o Estado reduz uma série de política públicas consideradas onerosas, mormente no que se refere à educação. Destarte, é imprescindível analisar e discutir essa transição sob a perspectiva da educação brasileira, bem como seus efeitos no sistema educacional. Para o presente estudo, foi utilizado o método dedutivo, com pesquisas bibliográficas. No modelo de Estado de bem-estar social, verifica-se a proteção social e a garantia da cidadania dos indivíduos. Por outro lado, o Estado mínimo é marcado pelo controle mínimo, pela livre-iniciativa e pela valorização das organizações econômicas. No sistema educacional, a mudança do Estado de bem-estar social para Estado mínimo elevou as desigualdades no ensino, aumentando os problemas sociais.

Palavras-chave: Estado de bem-estar social; Estado mínimo; Educação; Neoliberal.

### ABSTRACT

The present work is justified by the transition from the Welfare State to the Minimum State, in which the state reduces a series of public policies considered onerous, especially regarding to education. Thus, it is essential to analyze and discuss this transition from the perspective of Brazilian education, as well the effects on the educational system. For the present study, the deductive method was used, with bibliographic research. In the Welfare State model, social protection and the guarantee of citizenship of individuals can be verified. On the other hand, the minimal State is marked by minimal control, free-enterprise and the valorization of economic organizations. In the educational system, it appears that the transition from the Welfare State to the Minimal State caused privatizations and increased inequalities in education, increasing social problems.

\* Pós-Doutorado em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Coordenador-Adjunto do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito e Professor Titular da Universidade de Marília. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7891371445211973>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7876-6530>. E-mail: emerson@unimar.br.

\*\* Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade de Marília. Oficial de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1006664695687413>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7005-6451>. E-mail: juh\_nobre@hotmail.com.

\*\*\* Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de Marília. Professor da Faculdade Galileu e das Faculdades Gran Tietê. Procurador da Câmara Municipal de Jaú. Advogado. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5444414523142287>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0375-2393>. E-mail: guilhermejau@gmail.com.

Keywords: Welfare state; Minimum state; Education; Neoliberal.

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas do século XIX e início do século XX, observou-se um sistema de proteção social no qual o Estado - em que pese as diferenças culturais, históricas, políticas e econômicas de cada país - assumiu uma função interventiva e regulatória na área de proteção ao bem-estar. Esse modelo foi denominado Estado de bem-estar social ou *Welfare State*. Todavia, a partir da década de 90, evidenciou-se a mudança do Estado de bem-estar social para o Estado mínimo, mediante o afastamento de algumas políticas públicas consideradas onerosas para o Estado, as quais, em parte, passaram a ser compartilhadas com o setor privado.

Nesse contexto temático, o problema desta pesquisa recai sobre a identificação do impacto da transição do *Welfare State* para o Estado mínimo no sistema educacional brasileiro, considerando-se a hipótese da redução qualitativa do modelo de educação, notadamente a partir da maximização da participação da iniciativa privada. O método de abordagem utilizado para a construção do presente artigo é o hipotético-dedutivo, partindo-se da análise das regras gerais para a compreensão dos casos específicos, mediante técnica de pesquisa qualitativa e bibliográfica.

A investigação de justificativa na medida em que visa fornecer contribuição teórica à leitura do marco de transição mencionado, a partir do aspecto salientado. A literatura utilizada serve à análise dos últimos governos do país, mediante comparações ideológicas.

O trabalho está organizado em três partes: na primeira, discute-se o Estado de bem-estar social; na segunda, analisa-se o Estado mínimo; na terceira, busca-se avaliar a mudança do Estado de bem-estar social para o Estado mínimo, sob a perspectiva do sistema educacional brasileiro.

### Estado do bem-estar social

O Estado do bem-estar social, também denominado de *Welfare State*, surgiu como um fenômeno das últimas décadas do século XIX e início do século XX. Embora as teorias explicativas sobre sua origem e desenvolvimento sejam inúmeras, há um consenso sobre um elemento estrutural ao capitalismo contemporâneo, responsável por relevante incremento nas políticas sociais, no contexto do esforço para a reconstrução econômica, moral e política do mundo pós-guerra.

O processo de industrialização, o crescimento econômico e demográfico e a consequente necessidade de padrões, ainda que mínimos, sob fiança governamental, de renda, nutrição, saúde, habitação e educação para todos os habitantes do país, explicam a emergência do Estado do bem-estar social<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Estado de bem-estar social: origens e desenvolvimento. *Katalysis*, n. 5, p. 89-103, jul./dez. 2001, p. 91.

Na reconstrução mundial, após a Segunda Guerra, o *Welfare State*, modelo de aplicação de políticas keynesianas, foi uma das marcas de prosperidade que significava muito mais do que o abandono da lógica do mercado, já que agrega elementos como a justiça social, a solidariedade, o universalismo e a busca da construção nacional, além da democracia liberal<sup>2</sup>.

O *Welfare State* nasceu como uma tentativa de solucionar os problemas decorrentes da estratificação social, dos processos inovadores de trabalho para segmentos oriundos da área rural, do aumento da mão-de-obra feminina, dentre outros, que exigiam novos mecanismos de coesão e integração social. Na opinião de Esping-Andersen<sup>3</sup>,

[...] a urbanização, surgida com o processo de industrialização, tornou necessária a execução de políticas sociais porque destruiu outras formas de fazer indústria e instituições tradicionais: como a família, a Igreja e a solidariedade corporativa, trazendo o individualismo e a dependência do mercado. Como o mercado em si não é suficiente para promover o abastecimento de todos, surge o Estado de Bem-Estar Social como um meio de administrar bens coletivos, mas é também um centro de poder em si, e por isso tenderá a promover o próprio crescimento.

O aludido modelo é uma forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia e entre o Estado e a sociedade em um dado momento do desenvolvimento econômico, cujas transformações se manifestam na imprescindibilidade de sistemas estatais regularem a educação, saúde, previdência social, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora<sup>4</sup>.

Para Arretche<sup>5</sup>, a ideia de responsabilidade solidária social é o fundamento explicativo para o surgimento do Estado de bem-estar social, pois garante um solidarismo protetor, que transfere parte da responsabilidade individual para a esfera social. O direito social e a solidariedade seriam, assim, os princípios reguladores da vida social. Trata-se de um movimento lógico da ampliação da democracia, que “tem sua expressão no plano dos referenciais políticos de uma sociedade”

O Estado de bem-estar social foi criado para reverter o processo imposto pelo liberalismo econômico e se fortaleceu e progrediu como uma resposta à tendência do capital de acumulação e aos efeitos da política econômica do antigo modelo que gerou um déficit social à população. Na América Latina, seus efeitos provocaram a

---

<sup>2</sup> JESUS, Ranielle Pessoa de. Crise do estado de bem-estar social e neoliberalismo: uma breve análise da questão social. In: *II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas*. Teresina, Piauí, jun, 2018, p. 1-2.

<sup>3</sup> ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, n. 24, set. 1991, p. 85-116, p. 91.

<sup>4</sup> VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revam: UCAM, IUPERJ, 1998, p. 37.

<sup>5</sup> ARRETCHÉ, Marta Teresa da Silva. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 39, p. 3-40, 1995, p. 22.

redistribuição da renda, a regulamentação das relações sociais e a responsabilidade do Estado por determinados serviços coletivos. Em contrapartida ao Estado liberal, que visa proteger as propriedades, o Estado de bem-estar social visa à proteção social e a garantia da cidadania dos indivíduos, realizados por meio da intervenção do Estado.

De acordo com Netto<sup>6</sup>, o *Welfare State* foi o único ordenamento sociopolítico que, na ordem do capital, visou expressamente compatibilizar a dinâmica da acumulação e da valorização capitalizada com a garantia de direitos políticos e sociais mínimos. Para Esping-Andersen<sup>7</sup>, na formulação de suas políticas, o Estado de bem-estar social teve como base o direito de recursos sociais, saúde e educação para os trabalhadores, aumentando as capacidades políticas e reduzindo as divisões sociais.

O modelo em referência é um produto inevitável do modo de produção capitalista para atender às necessidades coletivas em contraposição ao antigo modelo liberal, tendo como objetivo a garantia do direito de cidadania a todos os indivíduos. No Estado de bem-estar social busca-se a análise das necessidades do indivíduo e não unicamente o desempenho do seu trabalho. Na sua vigência, os direitos sociais foram incorporados ao *status* de cidadania, sob a perspectiva de que os serviços sociais não eram um meio de equalizar economicamente a sociedade, mas sim um mecanismo de instauração da igualdade de oportunidades, em que o Estado garantiria o mínimo social de bens e serviços essenciais, visando igualar o *status* de cidadão a todos os indivíduos.

Segundo Vicente<sup>8</sup>, o período compreendido entre as décadas de 1940 e 1960, ficou conhecido como “era dourada do capitalismo”, por ser um momento de desenvolvimento econômico com grande expansão industrial, mas também com garantias sociais e oferta de emprego para a maioria da população nos países desenvolvidos. No entanto, a expansão do Estado de bem-estar social começou a ser ameaçada em um momento crítico, no qual carga tributária atingiu níveis alarmantes para a lucratividade.

O modelo originado da teoria de Keynes - o Estado de bem-estar social - entra em crise nos anos 1970, quando, enquanto modelo econômico, faz aumentar o déficit público e proporciona o crescimento de empresas improdutivas, desestimula o trabalho e a competitividade, reduz a capacidade de poupança, além de gerar uma enorme inflação<sup>9</sup>.

Vicente<sup>10</sup> afirma que as crises do petróleo, de 1973 e 1979, interferiram de maneira decisiva no modelo de Estado de bem-estar social. Somado a isso, observa-se a insatisfação das empresas privadas com o aludido modelo estatal, em decorrência das altas cargas de impostos cobradas pelo modelo em referência, o que levou à consolidação das correntes defensoras de outras concepções de Estado e sociedade.

---

<sup>6</sup> NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e a ofensiva neoliberal*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995, p. 68.

<sup>7</sup> ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Op. cit.*

<sup>8</sup> VICENTE, Maximiliano Martin. A crise do Estado de bem-estar social e a globalização: um balanço. In: VICENTE, M. M. *História e comunicação na ordem internacional*. São Paulo: UNESP; Cultura Acadêmica, 2009, p. 124.

<sup>9</sup> JESUS, Ranielle Pessoa de. *Op. cit.*

<sup>10</sup> VICENTE, Maximiliano Martin. *Op. cit.*

Verifica-se que a crise do Estado de bem-estar social ocorreu porque o Estado não conseguiu compatibilizar seu desenvolvimento com as necessidades das aglomerações humanas. A crise desse modelo de Estado se assenta principalmente no fato de que a produção diminuiu e as despesas sociais aumentaram, ocorrendo uma diminuição do Produto Interno Bruto (PIB). Com a diminuição do PIB, evidencia-se o aumento das despesas sociais e a redução da capacidade dos Estados em custeá-las, colocando em perigo o modelo em referência.

Destarte, para Vicente<sup>11</sup>, o equilíbrio defendido por Keynes deixa de existir, mostrando a ineficiência do Estado em atuar como interventor da economia. Assim, o Estado de bem-estar social adquiriu a imagem de mau administrador da economia, com a conseqüente desmoralização e a acusação de ser inoperante, constituindo um empecilho para o progresso econômico.

Diante desse cenário, as ideias neoliberais, constituídas no Estado e interferindo de forma mínima na economia, aparecem como as melhores soluções para o momento.

### Estado mínimo

A partir da década de 70, os “anos de ouro do capitalismo” entraram em crise. Nessa época, observou-se um baixo crescimento econômico, surtos inflacionários e desequilíbrios fiscais em várias nações do mundo. Assim, o aumento desenfreado dos gastos públicos, a dívida cada vez maior, somados à diminuição da capacidade de financiamento levaram o *Welfare State* à decadência.

O modelo de aplicação de políticas keynesianas que predominou no período após a Segunda Guerra mundial e que representa o Estado do bem-estar social entrou em crise, tendo em vista que não foi mais possível ter uma harmoniosa relação das políticas keynesianas e sociais<sup>12</sup>. A consequência imediata dessa crise econômica e estatal resultou na intensificação das pressões políticas em favor do desmantelamento do sistema de Estado de bem-estar social, considerado ineficaz para reverter esse quadro pouco promissor. Buscava-se, então, um novo modelo capaz de enfrentar as altas taxas de inflação e os preocupantes índices de paralisação econômica<sup>13</sup>.

Dentre as muitas sugestões discutidas naquele momento, ganhou força a denominada ideologia neoliberal ou modelo de Estado mínimo. Perry Anderson aponta a década de 1940 como o momento no qual se sedimentaram as primeiras visões neoliberais na cidade de Mont Pèlerin<sup>14</sup>. Nela, intelectuais do mundo inteiro se reuniam, anualmente, para debater, discutir e criticar as ideias dos seguidores de Keynes, ou seja, dos defensores do modelo de Estado de bem-estar social. Em contrapartida ao intervencionismo estatal, advogavam a implantação de um capitalismo livre de regras e de qualquer outro entrave que freasse o seu desenvolvimento.

<sup>11</sup> VICENTE, Maximiliano Martin. *Op. cit.*

<sup>12</sup> ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Op. cit.*

<sup>13</sup> VICENTE, Maximiliano Martin. *Op. cit.*

<sup>14</sup> ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

Anderson<sup>15</sup> considera como fundador desse grupo Friederich Hayek. Para ele e os demais seguidores de suas teorias, os problemas enfrentados pelos países ocidentais provinham das pressões do operariado por melhores salários, o que resultava em despesas excessivas por parte do Estado. A solução, então, seria uma contenção dos gastos com bem-estar, a livre-iniciativa e a valorização das organizações econômicas, visto que elas detinham condições de dinamizar a economia diante do fracasso do Estado. Com a crise do Estado de bem-estar social, verifica-se, progressivamente, a eliminação das garantias sociais e dos controles mínimos.

O modelo de Estado neoliberal é uma forma de organização econômica que teve apoio na década de 1970, em face da crise do petróleo, quando se alegava que o denominado “Estado keynesiano” ou o “Estado de bem-estar social”, havia se transformado num Estado estatizante, coletivista e demasiado grande. A redução do tamanho do Estado mostrou-se como a única opção, de modo que este deveria ter um papel rigorosamente limitado, reduzindo sua influência na sociedade e na economia<sup>16</sup>.

O neoliberalismo, que tem como ideias principais a liberalização, a privatização, a desregulamentação e a desestatização, preza pelo mercado livre global. Nele, as “empresas, corporações e conglomerados transnacionais adquiriram preeminência sobre as economias nacionais”<sup>17</sup>.

Ianni<sup>18</sup> explica, de forma clara, as mudanças pós guerra fria promovidas pela intensificação do desenvolvimento do capitalismo, com a projeção do mercado mundial, no qual predominam as empresas, as corporações e os conglomerados transnacionais, que indicam um novo ciclo de globalização do capitalismo. De acordo com a referido autor,

[...] o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), bem como as corporações transnacionais pressionam estados nacionais a promoverem reformas políticas, econômicas e socioculturais, envolvendo amplamente instituições jurídico-políticas, destinadas a favorecer a dinâmica das forças produtivas e relações capitalistas de produção. Esse o clima em que a reforma do Estado se torna palavra de ordem predominante em todo o mundo<sup>19</sup>.

As propostas neoliberais se apresentam com a intenção de reestruturar o Estado e são promovidas pelos países capitalistas desenvolvidos. Segundo Ianni<sup>20</sup>,

Trata-se de promover a desestatização e desregulação da economia nacional; simultaneamente, promover a privatização de empresas produtivas estatais e dos sistemas de saúde, educação e previdência. Além disso, abrem-se os mercados, facilitam-se as negociações e associações de corporações transnacionais com empresas nacionais. Muitas conquistas sociais de diferentes categorias operárias e outros assalariados já foram ou estão sendo redefinidas, reduzidas ou mesmo eliminadas, sempre a partir de palavras de ordem tais como “mercado”, “produtividade”, “competitividade”; com graves prejuízos

<sup>15</sup> ANDERSON, Perry. *Op. cit.*

<sup>16</sup> JESUS, Ranielle Pessoa de. *Op. cit.*

<sup>17</sup> IANNI, Octávio. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Id.* Globalização e crise do Estado-nação. *Estudos de Sociologia*, v. 4, n. 6, p. 129-135, 1999, p. 129.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p 130.

para os que são obrigados a vender a sua força de trabalho para viver ou sobreviver.

Para Silva Júnior<sup>21</sup>, a passagem do Estado do bem-estar social para o Estado mínimo tem que ser entendida sob a perspectiva do capitalismo transnacional, em que se observa um modo de produção expansionista e dinâmico em sua base produtiva, seja na economia, na política, na cultura, bem como na questão social.

Sob o ponto de vista do capitalismo transnacional, o Estado redefine o seu papel estratégico e busca políticas públicas voltadas à expansão dos mercados, com o intuito de atender aos serviços essenciais da população, tais como a saúde, a educação e a segurança. Desse modo, o Estado brasileiro, de Estado de bem-estar social, transforma-se em Estado regulador.

No cenário do Estado mínimo, ocorre uma crescente e generalizada dissociação entre o Estado e a sociedade civil, pois, com a dissolução de políticas públicas e projetos nacionais acabou-se o elo que aproximava o Estado da sociedade civil. A partir disso, a globalização do capitalismo envolve uma nova divisão do trabalho. A internacionalização da indústria parece ter-se convertido em um aspecto permanente do sistema econômico mundial, promovendo a globalização de grupos e classes dominantes, bem como a globalização de grupos e classes assalariados. Assim, o Estado adquire todas as características de um aparelho administrativo das classes e grupos dominantes ou dos blocos de poder predominantes em escala mundial<sup>22</sup>.

O Estado é mínimo tão-somente no que se refere às políticas sociais, mas se mostra máximo quanto ao mercado, já que este regula as atividades do capital e é responsável por atrair capital internacional, garantindo inúmeras oportunidades ao país. Quando reduz seu papel a um prestador de serviços, o Estado descentraliza suas responsabilidades e promove políticas sociais com a ativa participação da sociedade. Dessa forma, ao Estado incumbem algumas funções, tais como: privatizar as empresas estatais, visando a captação de recursos; definir políticas públicas, por intermédio dos ajustes fiscais; destinar serviços ao setor privado em busca da eficiência; promover a liberdade comercial, eliminando o protecionismo; estabelecer parcerias com a sociedade civil, no que se refere aos serviços não exclusivos do Estado, como a segurança, educação, saúde, dentre outros<sup>23</sup>.

Como visto, no neoliberalismo há um afastamento da relação Estado e sociedade civil e, sob o ponto de vista mundial, essa dissociação adquire profundidade e extensão sem precedentes, transformando amplos setores da sociedade civil em deserdados, não só de condições e possibilidades de soberanias e hegemonias, mas também de bases sociais indispensáveis à sobrevivência<sup>24</sup>.

Verifica-se, assim, que, quando o Estado assume um papel estratégico e se direciona, prioritariamente, à expansão dos mercados, com ocorre no Estado mínimo,

<sup>21</sup> SILVA JÚNIOR, João dos Reis. *Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC*. São Paulo: Xamã, 2002.

<sup>22</sup> IANNI, Octávio. Globalização e crise do Estado-nação. *Estudos de Sociologia*, v. 4, n. 6, p. 129-135, 1999, p. 132.

<sup>23</sup> PERONI, Vera Maria Vidal. *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

<sup>24</sup> IANNI, Octávio. *Id.*, p. 133-134.

deixa de atender aos serviços essenciais da população para priorizar o mercado. Os serviços como saúde, cultura e educação, que antes era de responsabilidade do Estado, são descentralizados para as esferas consideradas “não estatais”, as quais compõem as entidades filantrópicas sem fins lucrativos.

No contexto sul-americano, há peculiaridades que demandam análise específica. Ou seja, não é possível supor que a aplicação da leitura europeia ou estadunidense seja suficiente à análise da realidade brasileira, que é semelhante à dos vizinhos sul-americanos. É por isso que uma base teórica específica, como o constitucionalismo latino-americano fornece elementos fundamentais à compreensão do cenário regional.

Ainda assim, ressalte-se que o objeto da presente pesquisa não é distinguir entre duas claras e incommunicáveis formas de análise teórica: uma eurocentrista e outra latino-americana. Mas apenas de conjugar peculiaridade regionais às concepções teóricas clássicas (expostas até aqui), nos moldes propostos por Vieira e outros<sup>25</sup>.

Ao analisar o modo de desenvolvimento do Estado mínimo, Sarlet recorda que

[...] para além da circunstância de que também na América Latina algumas constituições, dada a amplitude de seu catálogo constitucional de direitos sociais, talvez de fato tenham prometido mais do que o desejável ou mesmo possível de ser cumprido, aspecto que também diz respeito ao que já se designou de uma banalização da noção de direitos fundamentais (fenômeno que não se manifesta apenas na seara dos direitos sociais), há que reconhecer que, transitando do plano textual para o da realidade social, econômica e cultural, a ausência significativa de efetividade do projeto social constitucional para a maioria das populações dos países latino-americanos, marcados por níveis importantes de desigualdade e exclusão social, segue sendo um elemento caracterizador de uma face comum negativa<sup>26</sup>.

Os impactos das inúmeras transições constitucionais, enfrentadas por todos os Estados da América do Sul, geram uma dificuldade exponencial de desenvolvimento, notadamente em relação a textos que reproduziram extensa quantidade de direitos. Aliado a isso, a maximização das desigualdades tornou marcante na realidade regional o descompasso entre forma e substância.

A *folha de papel* ao invés do texto constitucional, nos termos das lições de Lassalle<sup>27</sup> e adaptado o seu sentido (para o contexto dos direitos fundamentais e não apenas para a concretização dos fatores reais de poder), efetivamente tornou-se parte do cotidiano sul-americano.

Não obstante, o Brasil trilhou parcialmente distinto em relação a determinados setores, cuja análise paradoxal não pode ser desprezada. Embora desigualdades abissais existam na sociedade brasileira, que também conta com um rol imenso de direitos característicos do *Welfare State*, há que se ressaltar aspectos exitosos decorrentes da concretização das intenções constitucionais firmadas a partir de 1988 no cenário local.

<sup>25</sup> VIEIRA, José Ribas *et al.* O novo constitucionalismo latino-americano: paradigmas e contradições. *Quaestio Iuris*, vol. 6, n. 2, 2013, p. 185-214.

<sup>26</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. *Revista TST*, Brasília, vol 75, n. 3, jul-set. 2009, p. 116-149, p. 119.

<sup>27</sup> LASSALLE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* Madrid: Cenit, 1931.

O forte sistema de saúde que se desenvolveu no Brasil, notadamente após a promulgação da Constituição da República de 1988, é um dos fatores que não pode deixar de ser analisado, porque fornece antítese às razões costumeiramente expostas como justificadoras do insucesso dos modelos constitucionais latino-americanos.

Nesse sentido, e considerado o grau de exigência decorrente do período pandêmico, em comparação a Estados europeus, por exemplo, constata-se que o estágio qualitativo do sistema único de saúde brasileiro superou o modelo de saúde de inúmeros Estados. A rápida adaptação às novas e imediatas necessidades são fatores que contradizem as frequentes críticas à falência do Estado concretizador de direitos fundamentais. São, portanto, paradoxos que devem integrar a pauta de análise no presente excerto.

No mesmo sentido, e agora diretamente integrado ao núcleo da pesquisa, o modelo educacional eleito, que converge os modelos públicos e privado também apresenta elementos de paradoxismo em relação à crítica geral – que indica uma previsão equivocada de direitos nas Constituições sul-americanas.

Dessa forma, não obstante a análise crítica reservada ao tópico derradeiro da pesquisa, há que se vislumbrar aspectos exitosos na existência simultânea de modelos educacionais públicos e privados. O sistema privado, inclusive e como sabido por todos, recebe consideráveis auxílios do setor público, como a oferta de favores fiscais em contrapartida à destinação de bolsas de estudo, por meio de programas específicos.

Por se tratar de um serviço básico, e educação sentiu fortemente a transição do Estado de bem-estar social para o Estado mínimo. As mudanças no sistema educacional, ocorridas nos anos 1990, tiveram como objetivo moldar a educação brasileira à recente ordem econômica internacional, além de ajustar a educação às novas exigências do mercado do trabalho.

Nesse sentido, é o momento de, a par da leitura crítica realizada, indagar sobre o impacto da educação para a efetivação das nuances propugnadas pelo constitucionalismo latino-americano, em paralelo às concepções clássicas acerca desse direito fundamental<sup>28</sup>.

### **Análise do sistema educacional brasileiro**

O art. 6º da Constituição Federal de 1988 (CF/88) prevê que a educação é um direito social e o art. 205 consigna que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

---

<sup>28</sup> BONIZZATO, Luigi; SOUSA JUNIOR, Manuel Rodrigues de. A qualidade da educação para a efetivação e consolidação do novo constitucionalismo latino-americano no Equador e na Bolívia. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 2, 2009, p. 459-474.

Ao longo do texto constitucional, diversos dispositivos regulam o processo educativo. Segundo Nacif e Silva Filho<sup>29</sup>, a partir da CF/88, há um esforço político para construir, no Brasil, um sistema educacional oriundo de políticas de Estado, tendo como base o regime de colaboração entre os entes federados e a participação dos poderes e sociedade. Todavia, isso exige que o governo federal evoque para si a responsabilidade de liderar o processo de garantia da oferta equitativa e de qualidade da educação.

A Carta Magna, sob a perspectiva do Estado de bem-estar social, prevê que os entes da federação deverão organizar, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino e criar políticas públicas que visem articular e coordenar as suas ações. No caso da política de educação, desde a década de 1990, esse processo vem sendo fortalecido por meio de redistribuição de recursos, indução financeira para adoção de determinados programas, diretrizes e regulamentação, de sistemas de avaliação e arranjos federativos.

Ao analisar o histórico de investimentos na educação, observa-se que o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu uma orientação neoliberal, haja vista que reconheceu a importância da educação sem, todavia, centralizar os investimentos na área, além de fortalecer a iniciativa privada. A agenda econômica imposta pelo governo FHC limitou a capacidade do Estado no enfrentamento do conjunto dos problemas educacionais. No aludido governo, houve priorização do ensino fundamental, em detrimento dos demais. Ademais, observa-se uma significativa expansão da educação superior privada. Nacif e Silva Filho<sup>30</sup> apontam duas ações que merecem destaques nessa época: a Lei n. 9.394/1996 - a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), em 2001.

Segundo Silva<sup>31</sup>, observa-se uma reestruturação da LDB com fulcro nos princípios neoliberais. O objetivo dessa reestruturação foi garantir que as escolas preparem, de forma adequada, seus alunos para a competitividade do mercado nacional e internacional. Destarte, evidencia-se uma busca de maior produtividade e eficiência, tornando-se necessária uma política de terceirização de serviços e de descentralização de responsabilidades, dentre outras medidas.

Em que pesem os ideais neoliberais de Fernando Henrique Cardoso, em 2003, quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a presidência da República, diversas políticas sociais foram instituídas, buscando fortalecer os princípios presentes nos art. 205 e 206 da CF/88 e contribuir para a construção de uma perspectiva mais integradora da educação nacional.

O governo de Lula passou a enfrentar os problemas relacionados à educação de forma sistêmica, buscando compreender o sistema educacional de modo integral e promover a articulação entre as políticas especificamente orientadas a cada nível, etapa ou modalidade, além de promover uma maior coordenação entre os entes federados, por

---

<sup>29</sup> NACIF, Paulo Gabriel Soledade; SILVA FILHO, Penildon. A educação brasileira na mira do obscurantismo e Estado mínimo. In: *Brasil: incertezas e submissão?* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019, p. 231-249.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> SILVA, Tomaz Tadeu da. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTI-LI, P.; SILVA, T. T. da (Orgs.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

meio do regime de colaboração. Nesse período, o orçamento do Ministério da Educação foi maximizado, com o objetivo de ampliar o acesso à educação. A educação de jovens e adultos e a criação do Programa Bolsa-Família (associado à frequência escolar das crianças e jovens) estiveram entre as primeiras medidas do governo em referência<sup>32</sup>. Observam-se, ainda, outras medidas, tais como:

Por exemplo, o reconhecimento da importância significativa do pertencimento racial na estruturação das desigualdades sociais e econômicas no Brasil levou ao estabelecimento de políticas educacionais específicas com vistas a superar esse desafio. Adicionalmente, o MEC passou a organizar políticas específicas para a educação do campo, educação indígena, educação especial na perspectiva inclusiva, educação para as relações étnico-raciais; a questão das desigualdades educacionais ganhou ênfase com a criação de uma secretaria específica no Ministério da Educação. Tais avanços permitiram a presidenta Dilma, em 2012, sancionar a Lei das cotas nas Instituições Federais de Ensino Superior que alterou de forma profunda o perfil dos estudantes e garantiu maior democratização do conhecimento. Em 2009, a Emenda Constitucional 59 determinou a ampliação da obrigatoriedade escolar para crianças e jovens de quatro a 17 anos de idade. O piso salarial nacional foi garantido pela lei 11.738, de 16 de julho de 2008. Pela primeira vez na história, um denso programa de formação continuada para os trabalhadores da Educação foi estabelecido em associação com estados e municípios – o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica, lançado em 2009. O investimento no ensino tecnológico e na Educação superior fazia parte da perspectiva sistêmica da gestão da Educação brasileira e o setor público teve grandes investimentos nessa área, com impactos positivos inclusive na Educação básica<sup>33</sup>.

Nesse período, nota-se a presença do modelo de Estado de bem-estar social, com uma grande expansão dos serviços educacionais oferecidos, bem como a intervenção do governo nas esferas sociais, o que gerou, inclusive, um aumento da matrícula e da escolarização de sete a 14 anos de idade.

Em 2008, os centros federais de educação tecnológica, as escolas técnicas e escolas vinculadas a universidades formaram os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, com a proposta de atender às demandas sociais locais por meio da oferta de formação profissional e tecnológica. Nessa direção, programas como o Programa Universidade para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) criaram oportunidades para milhões de brasileiros acessarem o Ensino Superior, nesse caso, em instituições privadas, segundo afirmam Nacif e Silva Filho<sup>34</sup>. Os autores acrescentam que, no governo de Michel Temer, observa-se novamente o afastamento do Estado na questão educacional. Cite-se, ainda, a criação do limite máximo para os gastos com as despesas primárias dos poderes executivo, judiciário e legislativo por 20 anos, o que representa um grande retrocesso ao sistema de ensino brasileiro.

O modelo de Estado neoliberal permanece no governo do atual presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, com uma elevada redução da presença do Estado e das políticas

---

<sup>32</sup> NACIF, Paulo Gabriel Soledade; SILVA FILHO, Penildon. *Op. cit.*

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 234.

<sup>34</sup> NACIF, Paulo Gabriel Soledade e SILVA FILHO, Penildon. A educação brasileira na mira do obscurantismo e Estado mínimo. In: *Brasil: incertezas e submissão?* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019, p. 231-249, p. 234.

educacionais. Outrossim, verificam-se mudanças intensas no Ministério da Educação. Segundo Nacif e Silva Filho<sup>35</sup>,

O programa de governo revela a ausência de propostas para resolver problemas educacionais identificados pelos próprios autores do documento, tais como mau uso do dinheiro, evasão escolar, péssimo desempenho dos estudantes no Pisa e gestão educacional. Para solucioná-los não há nenhuma proposta efetiva, encerrando a abordagem de cada tema sempre com possibilidades de ações associadas ao senso comum e ao uso de frases de efeito. O Programa apresenta a Educação na modalidade à Distância (EaD) como um importante instrumento de formação da juventude, destacando seu papel transformador nas áreas rurais, desconsiderando as pesquisas mais recentes que apontam as limitações dessa modalidade de ensino para as condições propostas. Desconsiderando completamente o papel de cada ente federado na oferta da Educação, o programa de Bolsonaro prevê a inversão no investimento de recursos do nível superior para a Educação Básica, e para o Ensino Médio é proposta uma formação técnico profissionalizante. Há uma explícita defesa do foco nas parcerias e pesquisas com a iniciativa privada (...) O governo também se propõe a combater o “marxismo cultural” e sua “doutrinação política” e isso inclui desde a negação da história do Brasil (como acontece com o golpe de 1964 e a ditadura militar) até a supressão das ideias de Paulo Freire, um dos educadores de maior reconhecimento no mundo.

De acordo com Santos<sup>36</sup>, a educação, em todos os níveis, foi um dos setores que mais sofreu impacto do neoliberalismo, mas também se tornou propagadora deste, principalmente no que se refere às instituições escolares, pois o sistema educacional passou a ter um papel estratégico de disseminação do discurso ideológico neoliberal, o qual estava claro na relação entre mercado e Estado. Ademais, verifica-se que o mercado se tornou um importante regulador da sociedade e o Estado passou a articular a relação entre a sociedade e o mercado.

O atual cenário evidencia que a luta dos brasileiros em defesa do direito à educação está, mais do que nunca, na história recente do país, ameaçada. São inúmeros os exemplos nessa direção, tais como:

[...] a defesa de políticas públicas alinhadas ao projeto Escola sem Partido, a defesa da introdução nos currículos de visões religiosas sobre a criação do universo, a hostilidade oficializada à obra de Paulo Freire, a indicação aos pais para rasgar cadernetas sobre Educação sexual, a relativização de fatos históricos como a ditadura militar (que não teria existido) ou a escravidão (que, segundo esse anti-intelectualismo, não foi tão brutal como a historiografia sobre o tema busca relatar)<sup>37</sup>.

Ainda visando à intervenção mínima do Estado na educação, o *homeschooling* foi colocado como uma temática prioritária do atual governo. No Brasil, o *homeschooling*, via de regra, é defendido por grupos ultraconservadores cristãos que se organizam nessa concepção. É o mesmo grupo da sociedade e parlamentares que também

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 237-238.

<sup>36</sup> SANTOS, Silvia Alves dos. Implicações da reforma do estado para as políticas de formação de professores nos cursos de pedagogia. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL O ESTADO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO TEMPO PRESENTE, 4., 2008, Uberlândia. *Anais...* Uberlândia: Ed. UFU, 2008. p. 1-14, p. 5.

<sup>37</sup> NACIF, Paulo Gabriel Soledade e SILVA FILHO, Penildon. *Op. cit.*, p. 241.

defendem o projeto Escola sem Partido e que combatem uma suposta doutrinação comandada por professores. Posicionar-se contra o ensino formal - algo visto por muitos como libertário - tornou-se uma pauta da extrema direita<sup>38</sup>.

Ademais, o programa de governo Bolsonaro contém, explicitamente, um viés privatista na educação e isso se associa coerentemente com as declarações da sua equipe, bem como com as primeiras medidas do seu governo. Essa privatização assume as seguintes dimensões: uso de *vouchers* em substituição à escola pública, cobrança de mensalidades nas universidades federais e autorregulação do setor privado. A proposta possibilita que famílias carentes recebam *vouchers* para matricular os filhos em escolas privadas “de sua escolha”. A ideia é reduzir a atuação do Ministério da Educação (MEC) nos processos de regulação e o Estado intervir cada vez menos<sup>39</sup>.

A tendência de privatizações, no sentido de transferir à iniciativa privada a maior gama de aspectos educacionais, foi bem identificada por \_\_\_. A autora também identifica, a partir da análise da geral do governo Bolsonaro, o “foco nas aprendizagens e avaliações meritocráticas dos estudantes com ênfase na inclusão excludente, na concepção de formação para o mercado do trabalho, à distância, com conteúdos mínimos”<sup>40</sup>. Referida lógica converge ao modelo de Estado mínimo e de eficiência segundo ao modelo privado – de menor emprego de recursos e maior obtenção de resultados.

Em contraponto, há que se cogitar, ao menos em nível acadêmico-científico, em propor modelos que incluam ideais de “bem viver”, como os que foram aplicados nos Estados equatoriano e boliviano. A base da inserção, nesses Estados, é a “harmonia, solidariedade, dignidade, igualdade, distribuição da justiça social com a família, a comunidade e a mãe terra”<sup>41</sup>.

Em tempos de resgate das tradições e direitos dos povos originários, cogitar bases educacionais que resgatem a origem regional das sociedades latino-americanas não pode ser desprezada.

A educação voltada, também, a apresentação de modelos deocoloniais, a partir de um prisma intercultural, tem sido objeto de propostas que precisam ser inseridas nas pautas de discussão, porque, como mencionado, resgatam a origem da América Latina. Nesse sentido, Bersani e Silva concluem, a partir da análise do modelo constitucional equatoriano, que “todo o sistema educacional é voltado para uma visão intercultural

---

<sup>38</sup> MOLINA, Danilo. *Educação e a garantia do Estado laico*. Brasil247, 18/03/2019. Disponível em: <https://www.brasil247.com/blog/educacao-e-a-garantia-do-estado-laico>. Acesso em: 02 jan. 2022.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> TAFFAREL, Celi Nelza Zülke; NEVES, Márcia Luzia Cardoso. Tendências da educação frente à correlação de forças na luta de classes: uma análise do governo Bolsonaro na perspectiva Educacional. *Estudos IAT*, Salvador, v.4, n.2, set., 2019, p. 310-329, p. 321.

<sup>41</sup> BONIZZATO, Luigi; SOUSA JUNIOR, Manuel Rodrigues de. A qualidade da educação para a efetivação e consolidação do novo constitucionalismo latino-americano no Equador e na Bolívia. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 2, 2009, p. 459-474, p. 470.

da sociedade equatoriana e a educação também é vista como uma estratégia contra a corrupção”<sup>42</sup>.

No Brasil, longe das perspectivas apresentadas, o direito à educação tem ocupado um caráter preponderantemente instrumental – e não central, como os modelos constitucionais equatoriano e boliviano pretendem inseri-lo.

Como visto, no governo de Temer, a aprovação da Emenda Constitucional 95, que estabeleceu a imposição do teto nos gastos públicos pelos próximos 20 anos e desvinculou os *royalties* do petróleo e do Fundo Social do Pré-Sal da educação e da saúde, comprometeu o piso nacional e constitucional de recursos para a educação e seu financiamento futuro. Essa realidade pode ficar ainda pior com a proposta do atual governo, no sentido de acabar com todas as despesas obrigatórias e as vinculações orçamentárias da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios em educação e saúde.

Mas a ocorrência não é um fenômeno exclusivamente verificável no Brasil, tampouco no período atual. A relação entre poder e conhecimento é descrita por Lyotard<sup>43</sup> no seguinte contexto:

Examinando-se o estatuto atual do saber científico, constata-se que enquanto este último parece mais subordinado do que nunca às potências e, correndo até mesmo o risco, com as novas tecnologias, de tornar-se um dos principais elementos de seus conflitos, a questão da dupla legitimação está longe de se diluir e não pode deixar, por isso, de ser considerada com mais cuidado. Pois ela se apresenta em sua forma mais completa, a da reversão, que vem evidenciar serem saber e poder as duas faces de uma mesma questão: quem decide o que é saber, e quem sabe o que convém decidir? O problema do saber na idade da informática é mais do que nunca o problema do governo.

A relação entre poder e ciência também é citada por Harvey<sup>44</sup>, que afirma:

O acesso ao conhecimento científico e técnico sempre teve importância na luta competitiva; mas, também aqui, podemos ver uma renovação de interesse e de ênfase, já que, num mundo de rápidas mudanças de gostos e necessidades e de sistemas de produção flexíveis (em oposição ao mundo relativamente estável do fordismo padronizado), o conhecimento da última técnica, do mais novo produto, da mais recente descoberta científica, implica a possibilidade de alcançar uma importante vantagem competitiva.

Na obra de Lyotard, o paralelo entre ciência e poder não é utilizado ao acaso. O autor critica, no contexto estabelecido, o modo de legitimação do ensino superior face aos interesses fixados pelo governo. Para ele, o sistema educacional, notadamente o superior, funciona como um mecanismo que fornece pessoas às instituições, com a finalidade de maximizar o poder.

---

<sup>42</sup> BERSANI, Humberto; SILVA, Luciana dos Santos. O novo constitucionalismo Latino-Americano e a educação para a diversidade: uma abordagem decolonial. *Revista Brasileira de Pesquisas Jurídicas*, v. 2, n. 3, set.-dez. 2021, p. 100-129, 125.

<sup>43</sup> LYOTARD, Jean-François. *A condição pós-moderna*. 12. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2009, p. 13-14.

<sup>44</sup> HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Trad.: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 1992, p. 151.

Sob a perspectiva do neoliberalismo, as políticas sociais, dentre elas a educação, foram terceirizadas pelo Estado a setores do mercado ou do “quase mercado”<sup>45</sup>. Entre as políticas sociais, acredita-se que a educação foi a que mais sofreu os impactos decorrentes do neoliberalismo. A crescente privatização do ensino superior e o avanço, em larga escala, nos demais níveis de ensino são, na verdade, a materialização das prescrições internacionais. Ademais, o que sobrou de público no sistema educacional precisa se adaptar à racionalização empresarial, que atinge desde a gestão das escolas até a valorização e formação de professores. Nesse sentido, a educação passa a internalizar os valores do mercado, cabendo ao Estado apenas o papel de regulador e avaliador<sup>46</sup>.

Destarte, o reflexo do neoliberalismo na educação se dá pela piora da escolarização na base, pela baixa eficácia do ensino fundamental (repetência e evasão), pelos baixos salários e capacitação dos professores, além da reduzida oferta de equipamentos<sup>47</sup>.

Como visto, sob o ponto de vista do neoliberalismo, o Estado deve intervir de forma mínima na educação, ou seja, deve deixar os mecanismos do mercado educacional agirem de forma livre, mantendo a regulamentação do sistema educacional privado de forma mínima, tendo em vista que o mercado é quem deve regular a economia. Assim, compete ao Estado garantir a legalidade e a ordem, além da prestação daqueles serviços mínimos e essenciais à sociedade. O Estado deixa de ser interventor e passa a ser controlador e avaliador de toda a máquina estatal. Segundo Lückmann e Imhof<sup>48</sup>,

O compartilhamento do desafio da “educação para todos” com a sociedade civil (leia-se “mercado”), as mudanças paradigmáticas ocorridas na gestão escolar, a avaliação em larga escala, o estímulo ao setor empresarial e aos organismos não governamentais como agentes e, não raramente, como protagonistas do campo educacional constituem a materialização das reformas educacionais ainda em andamento no País. O que restou de “público” na educação teve que se ajustar aos princípios da racionalidade empresarial, começando pela sua gestão, passando pela formação e valorização dos profissionais do magistério. Ao Estado restou o papel de regulador e avaliador, cabendo à educação assimilar os valores do mercado.

Dessa forma, na passagem do Estado de bem-estar social para o Estado mínimo, houve um aumento da disseminação das desigualdades e dos problemas sociais relativos à educação. Além do modelo de Estado mínimo não ter conseguido resolver os problemas elencados pelo Estado de bem-estar social, houve mais desigualdade e menos acesso à educação nas camadas menos favorecidas da população brasileira.

---

<sup>45</sup> SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educação & Sociedade*, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003, p. 879.

<sup>46</sup> LÜCKMANN, Luiz Carlos; IMHOF, Éden Luciana Boing. Do Estado do bem-estar social ao Estado mínimo: implicações para o campo da educação brasileira. *Unesco & Ciência – ACHS Joaçaba*, v. 8, n. 1, p. 51-58, jan./jun. 2017.

<sup>47</sup> FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. *Economia e Sociedade* (UNICAMP), v. 6, n. 1, p. 183-238, jun. 1997, p. 187.

<sup>48</sup> LÜCKMANN, Luiz Carlos; IMHOF, Éden Luciana Boing. *Op. cit.*, p. 56.

Por fim, verifica-se a importância da atuação do governo federal como coordenador da política educacional, buscando direcionar os esforços em prol das conquistas das metas estabelecidas pelo PNE vigente. A federação brasileira e a sua organização, baseada nas competências comuns e preferenciais, são de extrema importância para evitar prejuízos ainda maiores ao processo educacional do Brasil.

### Considerações finais

Após a Segunda Guerra mundial, impulsionado pelo desenvolvimento e orientado pelas políticas keynesianas, o *Welfare State* passou por um processo de ascensão, marcado pela proteção do governo aos cidadãos e, conseqüentemente, a institucionalização dos direitos de cidadania. No modelo de Estado de bem-estar social, a proteção social e a garantia da cidadania dos indivíduos são realizadas por meio da intervenção do Estado.

Ante as dificuldades em manter uma política universal e de qualidade, principalmente devido ao aumento dos custos da política social, do limite da tributação e do aumento da rede de serviços oferecidos à sociedade, impossibilitando o Estado de custeá-las, observa-se a transição do Estado de bem-estar social para o Estado neoliberal ou mínimo.

O Estado neoliberal é marcado pela contenção de gastos com o bem-estar e controles mínimos. Preza pela livre-iniciativa e a valorização das organizações econômicas, já que elas detêm as condições para dinamizar a economia diante do fracasso do Estado.

No sistema educacional, a transição do Estado de bem-estar social para o Estado mínimo provocou privatizações e elevou as desigualdades no ensino, aumentando os problemas sociais relativos à educação e, como forma de diminuir os prejuízos, busca-se a atuação do governo federal como coordenador da política educacional, direcionando os esforços em prol das conquistas das metas estabelecidas pelo PNE vigente.

Conclui-se que a transição do Estado de bem-estar para o Estado mínimo não represente um movimento de maximização qualitativa. À luz de Lyotard, o modelo educacional pode ser utilizado como fator estruturante do poder, mais do que à formação social efetiva dos destinatários-cidadãos. Nesse contexto, a participação da iniciativa privada contribui com formações direcionadas ao mercado, em contraponto às possíveis expectativas do Estado de bem-estar.

Diante do modelo estabelecido, é preciso refletir sobre a nova realidade pós período de transição, para que os objetivos fundamentais da República sejam concretizados, independentemente do modelo estatal e da característica que este imponha ao modelo educacional, para que se possa, na medida do possível, obter adaptações que priorizem a formação completa do cidadão, ou seja, o almejado bem-comum.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 39, p. 3-40, 1995.

BERSANI, Humberto; SILVA, Luciana dos Santos. O novo constitucionalismo Latino-Americano e a educação para a diversidade: uma abordagem decolonial. *Revista Brasileira de Pesquisas Jurídicas*, v. 2, n. 3, set.-dez. 2021, p. 100-129.

BONIZZATO, Luigi; SOUSA JUNIOR, Manuel Rodrigues de. A qualidade da educação para a efetivação e consolidação do novo constitucionalismo latino-americano no Equador e na Bolívia. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 2, 2009, p. 459-474.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, n. 24, set. 1991, p. 85-116.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. *Economia e Sociedade* (UNICAMP), v. 6, n. 1, p. 183-238, jun. 1997.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Trad.: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 1992.

IANNI, Octávio. Globalização e crise do Estado-nação. *Estudos de Sociologia*, v. 4, n. 6, p. 129-135, 1999.

IANNI, Octávio. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

JESUS, Ranielle Pessoa de. *Crise do estado de bem-estar social e neoliberalismo: uma breve análise da questão social*. II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas. Teresina, Piauí, jun, 2018.

LASSALLE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* Madrid: Cenit, 1931.

LÜCKMANN, Luiz Carlos; IMHOF, Éden Luciana Boing. Do Estado do bem-estar social ao Estado mínimo: implicações para o campo da educação brasileira. *Unesc & Ciência – ACHS Joaçaba*, v. 8, n. 1, p. 51-58, jan./jun. 2017.

LYOTARD, Jean-François. *A condição pós-moderna*. 12. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2009.

MOLINA, Danilo. *Educação e a garantia do Estado laico*. Brasil247, 18/03/2019. Disponível em: <https://www.brasil247.com/blog/educacao-e-a-garantia-do-estado-laico>. Acesso em: 02 jan. 2022.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Estado de bem-estar social: origens e desenvolvimento. *Katalysis*, n. 5, p. 89-103, jul./dez. 2001.

NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e a ofensiva neoliberal*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

PERONI, Vera Maria Vidal. *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

SANTOS, Silvia Alves dos. Implicações da reforma do estado para as políticas de formação de professores nos cursos de pedagogia. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL O ESTADO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO TEMPO PRESENTE, 4., 2008, Uberlândia. *Anais...* Uberlândia: Ed. UFU, 2008. p. 1-14.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. *Revista TST*, Brasília, vol 75, n. 3, jul-set. 2009, p. 116-149, p. 119.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. *Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC*. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTI-LI, P.; SILVA, T. T. da (Orgs.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educação & Sociedade*, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

TAFFAREL, Celi Nelza Zülke; NEVES, Márcia Luzia Cardoso. Tendências da educação frente à correlação de forças na luta de classes: uma análise do governo Bolsonaro na perspectiva Educacional. *Estudos IAT*, Salvador, v.4, n.2, set., 2019, p. 310-329.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revam: UCAM, IUPERJ, 1998.

VIEIRA, José Ribas *et al.* O novo constitucionalismo latino-americano: paradigmas e contradições. *Quaestio Iuris*, vol. 6, n. 2, 2013, p. 185-214.

VICENTE, Maximiliano Martin. A crise do Estado de bem-estar social e a globalização: um balanço. In: VICENTE, M. M. *História e comunicação na ordem internacional*. São Paulo: UNESP; Cultura Acadêmica, 2009.

Data de Recebimento: 29/08/2022

Data de Aprovação: 22/10/2022

**PACTO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA:  
UMA ANÁLISE À LUZ DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL NÚMERO 4 E DA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE  
INTERAMERICANA SOBRE DIREITO À EDUCAÇÃO**

**NATIONAL PACT FOR EARLY CHILDREN:  
AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF THE GOALS OF SUSTAINABLE  
DEVELOPMENT NUMBER 4 AND THE JURISPRUDENCE OF THE INTER-  
AMERICAN COURT ON THE RIGHT TO EDUCATION**

Igor Davi da Silva Boaventura\*  
Natalia Mascarenhas Simões Bentes\*\*

**RESUMO**

O presente artigo tem como objeto central de análise o Pacto Nacional sobre a Primeira Infância e objetiva investigar sua concordância com o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável Nº 4 das Nações Unidas e a jurisprudência da Corte Interamericana sobre o direito da criança à educação. Foi realizada pesquisa bibliográfica sobre o tema, bem como pesquisa jurisprudencial na plataforma digital da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sendo analisados os casos que discorrem sobre o direito da criança. Após exame preliminar, foram analisadas três sentenças de mérito da Corte Interamericana de Direitos Humanos que versam sobre direito da criança à educação e uma Opinião Consultiva. Constatou-se que a execução do Pacto Nacional restou omissa na abordagem de pontos considerados cruciais para a garantia do direito à educação na primeira infância, tanto pelas Nações Unidas quanto pela Corte Interamericana, mas se verificou um passo importante para a proteção deste direito por meio da capacitação dos profissionais do sistema de justiça.

Palavras-chave: Primeira Infância; Direito à educação; ODS 4.

**ABSTRACT**

This article has as its central object of analysis the National Pact on Early Childhood and aims to investigate its agreement with Sustainable Development Goal nº. 4 of the United Nations and the jurisprudence of the Inter-American Court on the right of children to education. Bibliographical research on the subject was carried out, as well as jurisprudential research on the digital platform of the Inter-American Court of Human Rights, analyzing cases that disagree about the right of the child. After preliminary analysis, three judgments on the merits of the Inter-American Court of Human Rights that deal with the right of children to education and an Advisory Opinion were complied with. It was found that the implementation of the National Pact remained silent in addressing points considered crucial for guaranteeing the right to early childhood education, both by the United Nations and by the Inter-American

\* Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, na linha de pesquisa Constitucionalismo, Democracia e Direitos Humanos. Pós-Graduado em Direito Público pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5936907538013407>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7226-0774>. E-mail: [igor.boaventura@hotmail.com](mailto:igor.boaventura@hotmail.com).

\*\* Doutora em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal. Professora da Graduação, Pós-Graduação e do Mestrado em Direito do CESUPA. Coordenadora da Clínica de Direitos Humanos do CESUPA e Coordenadora Adjunta do Curso de Direito do CESUPA. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7841149596245216>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0163-2408>. E-mail: [natalia.bentes@prof.cesupa.br](mailto:natalia.bentes@prof.cesupa.br).

---

Court, but an important step was taken to protect this right through the training of professionals in the justice system.

Keywords: Early Childhood; Right to education; SDG 4.

## INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico nacional possui uma série de normativas que visam a proteção da infância, tendo como substrato fundamental a Constituição Federal, perpassando por decretos e demais instrumentos infraconstitucionais.

Devido a abrangência do território nacional, se evidencia uma dificuldade em se promover e monitorar a proteção dos direitos da criança no sistema jurídico interno, razão pela qual, em junho de 2019 foi firmado o Pacto Nacional para a Primeira Infância, do qual fazem parte diversas instituições, sob coordenação do Conselho Nacional de Justiça. O referido Pacto tem como objetivo promover a infraestrutura necessária à proteção do interesse da primeira infância bem como prevenir a improbidade administrativa dos servidores públicos, buscando integrar a atuação de diversas instituições, para a promoção dos direitos da criança.

Devido a primeira infância ser um período crucial para o desenvolvimento da criança como indivíduo, a proteção e promoção de seus direitos nesse período é de suma importância. Dentre tais direitos, destaca-se o direito à educação, que é responsabilidade do Estado, da sociedade e da família.

Sabe-se que o ordenamento interno também deve seguir as obrigações internacionalmente reconhecidas pelo Estado brasileiro, o que engloba as disposições do sistema ONU de proteção dos direitos humanos e do Sistema Interamericano, a partir da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

No tocante ao sistema ONU, se destacam os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU de número 4, que versam sobre educação de qualidade, fator estritamente ligado à questão da primeira infância. No sistema regional, ressalta-se a jurisprudência da Corte Interamericana nos casos que versam sobre a violação do artigo 19 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e, conseqüentemente, o estabelecimento de diretrizes sobre a proteção e promoção dos direitos da criança no Sistema Interamericano.

A presente pesquisa tem como objetivo analisar o Pacto Nacional pela Primeira Infância com as diretrizes estabelecidas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU de número 4, bem como da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre direito da criança à educação. Busca-se responder a seguinte indagação: em que medida o Pacto Nacional está em concordância com os objetivos estabelecidos no ODS 4 e no entendimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos?

O tipo de pesquisa realizada foi exploratória, na busca de maior aproximação com o campo de estudo, mediante a análise dos ODS 4 e da jurisprudência da Corte Interamericana. De início, realizou-se a pesquisa e análise da bibliografia especializada, coletada na plataforma Periódicos CAPES, bem como o exame dos ODS4. Posteriormente,

se realizou a pesquisa jurisprudencial, nas bases eletrônicas de julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

No banco de dados *on-line* da Corte Interamericana, foi realizada pesquisa com os seguintes termos: “niño” e “artículo 19” (cumpre destacar que foram utilizados termos em espanhol em razão deste ser o idioma oficial da plataforma), sendo encontrados sete documentos (sentenças)<sup>1</sup>. Destaca-se que na plataforma da Comissão Interamericana há banco de dados específico sobre crianças, com todas as sentenças da Corte Interamericana que versam sobre o tema<sup>2</sup>, com um total de 32 casos<sup>3</sup>. Todos os documentos resultantes da pesquisa nos referidos bancos de dados foram analisados, a fim de se verificar se, de fato, traziam a análise do direito da criança. Muitos dos casos encontrados apenas citavam o artigo 19, sem discutir o tema direito da criança à educação. Os casos que se debruçam sobre o direito da criança à educação foram: Instituto de Reeducação do Menor vs. Paraguai (2004), Yean e Bosico vs. República Dominicana (2005), Gonzales Llyu e outros vs. Equador (2015). Ademais, também foi utilizada a Opinião Consultiva n. 17/2002. No mais, após a análise jurisprudencial, realizou-se a averiguação de se o Pacto Nacional para a Primeira Infância segue as diretrizes estabelecidas, seja pelo sistema global, seja pelo sistema regional de proteção dos direitos humanos.

### A primeira infância e o direito à educação

Quando tratamos da temática dos direitos das crianças, constantemente nos deparamos com termos como “proteção”, “vulnerabilidade”, dentre outros. Por isso, se torna relevante destacar que se hoje a criança possui um rol de direitos reconhecidos é em razão do seu reconhecimento como sujeito de direitos.

Mas nem sempre foi assim. Isto é resultado de um longo processo de desenvolvimento das normativas sobre a infância. A criança fora reconhecida como

<sup>1</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Sentenças**. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/casos\\_sentencias.cfm](https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm). Acesso em: 10 jul. 2020.

<sup>2</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatoria sobre os Direitos da Criança. **Decisões da Corte Interamericana**. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/infancia/decisiones/corteidh.asp>. Acesso em: 12 jul. 2020.

<sup>3</sup> Os casos encontrados no banco de dados da Comissão Interamericana foram: Caso das “Crianças de Rua”(Villagrán Morales e outros) vs. Guatemala (1999); Caso Bulacio vs. Argentina (2003); Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala (2003); Caso Molina Theissen vs. Guatemala (2004); Caso dos Irmãos Gómez Paquiyaury vs. Peru (2004); Caso do “Instituto de Reeducação do Menor” vs. Paraguai (2004); Caso Carpio Nicolle e outros vs. Guatemala (2004); Caso das Irmãs Serrano Cruz vs. El Salvador (2005); Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai (2005); Caso das Crianças Yean e Bosico vs. República Dominicana (2005); Caso do Massacre de Mapiripán vs. Colômbia (2005); Caso do Massacre do Pueblo Bello vs. Colômbia (2006); Caso da Comunidade Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguai (2006); Caso do Massacre de Ituango vs. Colômbia (2006); Caso Servellón García e outros vs. Honduras (2006); Caso Vargas Areco vs. Paraguai (2006); Caso Tiu Tojín vs. Guatemala (2008); Caso González e outras (“Campo Algodonero”) vs. México (2009); Caso do Massacre de las Dos Erres vs. Guatemala (2009); Caso Chitay Nech e outros vs. Guatemala (2010); Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai (2010); Caso Fernández Ortega e outros vs. México (2010); Caso Rosendo Cantú e outra vs. México (2010); Caso Gelman vs. Uruguai (2011); Caso Contreras e outros vs. El Salvador (2011); Caso Família Barrios vs. Venezuela (2011); Caso Fontevecchia e D’Amico vs. Argentina (2011); Caso Atala Riffo e filhas vs. Chile (2012); Caso Fornerón e filha vs. Argentina (2012); Caso Furlan e familiares vs. Argentina (2012); Caso das Pessoas dominicanas e haitianas expulsas vs. República Dominicana (2014); e Caso Gonzales Llyu e outros vs. Equador (2015).

sujeito de direitos mediante a Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas, de 1989. Até então, ela era visualizada como objeto da tutela estatal, pensamento este advindo especialmente da Convenção de Genebra de 1924, promulgada em um contexto pós-guerra, onde a visão que se tinha sobre a infância era apenas assistencialista<sup>4</sup>, em um momento marcado pelo sofrimento e abandono das crianças. Assim, a Convenção de 1924 não tinha como enfoque promover direitos da criança, mas sim determinar obrigações aos adultos para com estas<sup>5</sup>.

Já em 1959, esta percepção meramente assistencialista perde força mediante a Declaração dos Direitos da Criança, a qual passa a dispor sobre a criança como um sujeito de direitos, superando a perspectiva da debilidade e impotência anteriormente atrelada à infância<sup>6</sup>. A referida Declaração estabelece princípios, nos quais estão dispostos diversos direitos das crianças, que devem ser protegidos e promovidos pelo Estado.

Todavia, a referida Declaração era constituída meramente por princípios e não possuía força vinculante para com os Estados<sup>7</sup>. A Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas, de 1989, reafirmou o entendimento da criança como sujeito de direitos e consolidou a doutrina da proteção integral nas Nações Unidas<sup>8</sup>, que tem como ponto central o reconhecimento da criança como sujeito de direitos<sup>9</sup>.

A proteção integral possui quatro pilares: o interesse superior da criança, a autonomia progressiva, a não discriminação e a participação<sup>10</sup>. Assim, todo procedimento que envolva a criança deve respeitar tais princípios – devendo isto ser observado não apenas em processos judiciais, mas de qualquer natureza.

O Estatuto da Criança e do Adolescente afirma em seu artigo 1º que “esta lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente”<sup>11</sup>, incorporando a proteção integral no ordenamento nacional, e fixando que todas as diretrizes tomadas em relação à infância devem respeitar esse princípio.

Assim, compreendido que a criança como sujeito de direitos é uma percepção recente do Direito em comparação a toda sua História, pode-se afirmar que a proteção e promoção do rol de direitos da criança, a saber, todo o rol de direitos humanos, é uma questão que merece atenção dos estudiosos do Direito.

No tocante ao direito à educação, os artigos 18.1 e 28 da Convenção sobre os Direitos da Criança dispõem a educação da criança é uma obrigação conjunta da família e do

---

<sup>4</sup> RAMIRES, Rosana Laura de Castro Farias. Reflexões sobre a proteção dos direitos humanos das crianças. In: PIOVESAN, Flávia, IKAWA, Daniela (Coord.). Direitos Humanos: fundamentos, proteção e implementação. vol. II. Curitiba: Juruá, 2007, p. 857.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. **A declaração universal dos direitos da criança e seus sucedâneos internacionais** (tentativa de sistematização). Coimbra: Coimbra Editora, 2004. p. 104.

<sup>7</sup> TOMÁS, Catarina. Convenção dos direitos da criança: reflexões críticas. **Infância e Juventude**, n. 4, out./dez. 2007. p. 123.

<sup>8</sup> SPOSATO, Karyna Batista. **O direito penal juvenil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 49.

<sup>9</sup> MANTILLA, Alexandra Sandoval. Una nueva doctrina para entender los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. In: GARZA, Minerva E. Martínez et. al. La Protección de los grupos en situación de vulnerabilidad de Derechos Humanos. México: UANL, 2015. p. 41-56, p. 43.

<sup>10</sup> Ibidem, p. 45.

<sup>11</sup> BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Artigo 1º.

Estado, o que vai no mesmo sentido do artigo 4 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que dispõe que “é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer [...]”<sup>12</sup>, o que demonstra que a proteção da criança possui três atores responsáveis: Estado, sociedade e família.

Assim, cabe ao Estado promover a educação primária gratuita, bem como fornecer a estrutura adequada para que todos os indivíduos possam ter acesso à educação, a fim de proporcionar seu adequado desenvolvimento.

O debate sobre o direito da criança à educação se fundamenta no fato de que é na infância que se lançam os fundamentos do seu desenvolvimento, não apenas na perspectiva biológica de desenvolvimento, mas também em seus aspectos motores, sociais, emocionais, cognitivos, linguísticos, comunicacionais etc.”<sup>13</sup>. Por isso, se ressalta a importância da garantia do direito à educação na primeira infância.

A primeira infância compreende a fase dos 0 a 6 anos de idade<sup>14</sup> e nesse período ocorre o “desenvolvimento de estruturas e circuitos cerebrais, bem como a aquisição de capacidades fundamentais que permitirão o aprimoramento de habilidades futuras mais complexas”<sup>15</sup>. Assim, ainda no contexto pré-escolar, já se inicia o processo e aprendizado da criança, por meio de seus ambientes de convivência<sup>16</sup>. Esse processo de aprendizado potencializado perdura com a entrada na idade escolar, onde a construção de suas habilidades se mostra fundamental para o desenvolvimento da criança.

Em suma, a primeira infância é o momento em que o desenvolvimento humano está em seu maior ritmo, pois o indivíduo está aprendendo a se comunicar, a se relacionar, e a reagir aos estímulos. A aprendizagem na primeira infância indubitavelmente gera efeitos em toda a vida da pessoa. Considerando que a criança é um indivíduo vulnerabilizado na sociedade, o Estado, a sociedade e a família devem dispor de medidas para que o aprendizado da criança nesse período seja o melhor para o seu desenvolvimento.

Por tais razões, a primeira infância “tornou-se prioridade nas agendas de pesquisa e formulação de políticas públicas por ser uma faixa etária crítica para a aprendizagem”<sup>17</sup>.

Assim, a implementação e monitoramento das políticas relacionadas à educação na primeira infância são de suma relevância para se alcançar efeitos satisfatórios para a proteção e promoção dos direitos da criança.

Desta feita, passa-se à análise das disposições do Pacto Nacional pela Primeira Infância, a fim de se verificar seu conteúdo, para posterior análise sob a égide do ODS 4 e

---

<sup>12</sup> BRASIL. **Lei Nº 8.069**, de 13 de julho de 1990, artigo 4.

<sup>13</sup> PORTUGAL, Gabriela. Desenvolvimento e aprendizagem na infância. In: CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (org.). **Relatório do estudo** – A educação das crianças dos 0 aos 12 anos. Lisboa: Ministério da Educação, 2009. pp. 33-67. p. 33. Disponível em: <https://www.cnedu.pt/content/antigo/files/pub/EducacaoCrianças/5-Relatorio.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.

<sup>14</sup> COMITÊ CIENTÍFICO DO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. Estudo no 1: O Impacto do Desenvolvimento na Primeira Infância sobre a Aprendizagem. 2014. Disponível em: <http://www.ncpi.org.br>. Acesso em: 13 jul. 2021. p. 3.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 4.

<sup>17</sup> Ibidem, p. 7.

da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o direito à educação.

### **As disposições do Pacto Nacional pela Primeira Infância**

O Sistema de Justiça brasileiro recebe grande demanda de casos de violações de direitos da criança, e em todos os níveis de jurisdição encontra dificuldades para garantir que as ações realizadas nesses contextos sejam condizentes com a legislação de proteção da infância, muitas vezes “pelo desconhecimento de seus operadores e servidores públicos sobre o próprio significado e as estratégias dispostos especialmente no Marco Legal da Primeira Infância, [...] assim como pela falta de condições de operabilidade nesse Sistema”<sup>18</sup>.

Cabe frisar que o Marco Legal da Primeira Infância – Lei n. 13.257, de 08 de março de 2016 – é um importante instrumento nacional, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância, dando atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento da criança<sup>19</sup>. Por não se tratar do instrumento central de análise deste artigo, o referido Marco Legal não terá seus dispositivos aqui pormenorizados.

Assim, diante das dificuldades apontadas pelo CNJ, surgiu a necessidade de uma nova legislação, capaz de criar estratégias de “articulação dos atores, das instâncias e das instituições que atuam com responsabilidade de aplicação da Lei n. 13.257/2016”<sup>20</sup>.

Firmado em 25 de junho de 2019, o Pacto Nacional para Primeira Infância é resultado de um conjunto de ações promovidas pelo projeto “Justiça começa na Infância: fortalecendo a atuação do Sistema de Justiça na promoção de direitos para o desenvolvimento humano integral”, sob coordenação do Conselho Nacional de (CNJ) e financiamento do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Ministério de Justiça e Segurança Pública<sup>21</sup>.

Segundo o CNJ, o referido Pacto tem como objetivo promover o fortalecimento das instituições públicas voltadas à garantia dos direitos já previstos na legislação nacional, bem como “promover a infraestrutura necessária à proteção do interesse da criança, em especial, da primeira infância, e à prevenção da improbidade administrativa dos servidores públicos que têm o dever de aplicar essa legislação”<sup>22</sup>.

Verifica-se que o Pacto possui dois interesses gerais: a proteção de uma infraestrutura de proteção da infância e prevenir a improbidade dos agentes estatais que estejam responsáveis pela garantia dos direitos da criança.

O referido Pacto foi celebrado entre os seguintes entes: Conselho Nacional de Justiça, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Conselho Nacional do Ministério Público,

---

<sup>18</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Programas e Ações. Pacto Nacional para Primeira Infância. Online. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

<sup>19</sup> BRASIL. Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016.

<sup>20</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Op. cit. Online.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Ibidem.

Tribunal de Contas da União, Ministério da Cidadania, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Controladoria-Geral da União, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ordem dos Advogados do Brasil e o Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais<sup>23</sup>.

De acordo com sua Cláusula Primeira, o Pacto tem como objetivo a “cooperação técnica e operacional com vistas ao aprimoramento da infraestrutura necessária à proteção do interesse da criança e à prevenção da improbidade administrativa dos servidores públicos e demais atores” que atuem na rede de proteção da primeira infância e possuem o dever de aplicar a legislação nacional já existente para a proteção deste grupo<sup>24</sup>. A mesma cláusula destaca que a legislação a ser protegida é aquela voltada à garantia dos “direitos difusos e coletivos”, previstos em certas normativas nacionais, a saber: o artigo 227 da Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Marco Legal da Primeira Infância<sup>25</sup>.

O Pacto reúne esforços para promover: a) o intercâmbio de conhecimento sobre como funciona a rede de proteção à primeira infância; b) o desenvolvimento de pesquisas sobre a primeira infância; c) divulgação de boas práticas voltadas à melhoria da atenção à primeira infância; d) capacitação dos operadores do direito e profissionais que atuem com a primeira infância; e) promoção de eventos que discutam a temática; e f) realização de ações que promovam direitos humanos, com enfoque no grupo das crianças<sup>26</sup>.

A Cláusula Segunda versa sobre as obrigações dos pactuantes, dispondo que estes se comprometem a: a) compartilhar documentos técnicos necessários para a execução do Plano; b) compartilhar informações e dados “voltados à efetividade das ações” previstas; c) atuar conjuntamente na promoção de cursos de capacitação sobre a primeira infância; e d) celebrar as ações oportunas para o alcance dos objetivos do Pacto<sup>27</sup>.

O Pacto poderá ter adesão de “atores da rede de atenção à primeira infância”, por meio da assinatura do Termo de Adesão<sup>28</sup>. Cabe a cada pactuante arcar com os custos operacionais decorrentes da adesão<sup>29</sup>, e o Pacto terá eficácia a partir da assinatura e vigência de 12 meses, podendo ser prorrogado até no máximo 60 meses, “exceto se houver manifestação expressa em sentido contrário”<sup>30</sup>. O Pacto ainda dispõe que qualquer questão advinda de sua execução deve ser solucionada de forma amigável pelos pactuantes<sup>31</sup>.

Superada a breve análise das cláusulas, passa-se à apreciação do Anexo I do Pacto Nacional pela Primeira Infância, que consiste no Plano de Trabalho, que traz a metas a serem atingidas, as responsabilidades dos pactuantes, bem como as etapas de execução.

---

<sup>23</sup> Idem. Pacto Nacional pela Primeira Infância, de 25 de junho de 2019.

<sup>24</sup> Ibidem, cláusula primeira.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ibidem, cláusula segunda.

<sup>28</sup> Ibidem, cláusula terceira.

<sup>29</sup> Ibidem, cláusula quinta.

<sup>30</sup> Ibidem, cláusula sexta.

<sup>31</sup> Ibidem, cláusula onze.

No tocante às metas, a primeira consiste na realização de um diagnóstico nacional “da situação de atenção às crianças na primeira infância no Sistema de Justiça Brasileiro”<sup>32</sup>. A segunda meta diz sobre “sensibilizar e capacitar” os operadores do Direito e equipe técnica em relação ao Marco Legal da Primeira Infância, e seus princípios e ditames<sup>33</sup>. Por fim, o terceiro objetivo dispõe sobre “identificar, disseminar e fomentar a implementação de boas práticas do Marco Legal da Primeira Infância no Sistema de Justiça Brasileira”<sup>34</sup>.

O CNJ tem como função central a gestão das ações do Pacto, a fim de coordenar e supervisionar a efetivação das metas, bem como possibilitar a participação dos demais pactuantes.

Quanto aos demais pactuantes, o Plano de Trabalho destaca que estes tem como atribuições: a) indicar pessoal técnico para auxiliar a equipe do CNJ; b) prestar apoio nos locais de em que ocorram os seminários; c) “divulgar as peças de comunicação disponibilizadas pelo CNJ (meio físico e eletrônico) junto aos atores que integram a rede de proteção à infância em todos os estados brasileiros”<sup>35</sup>; d) possibilitar que os profissionais da rede de proteção da infância participem dos cursos e seminários de capacitação; e) fomentar as ações do plano de trabalho; e f) divulgar as ações e os resultados<sup>36</sup>.

As disposições do Pacto Nacional pela Primeira Infância traçam as diretrizes a serem realizadas. O conteúdo deste documento, em si, não abre margem para a avaliação de sua compatibilidade com o ODS 4 nem com a jurisprudência interamericana, razão pela qual serão analisadas as ações realizadas na execução deste Pacto.

Para isto, foi utilizado o documento “Síntese das ações do Pacto Nacional pela Primeira Infância”, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça e publicado em agosto de 2020. Em suma, o documento traz as ações realizadas e atualiza os dados sobre a primeira infância no Brasil.

No presente tópico tais ações serão apresentadas, realizando-se um comparativo com o texto do Pacto Nacional e suas respectivas metas, e posteriormente, nos tópicos seguintes, tais ações serão analisadas com base no ODS 4 e na jurisprudência interamericana. Passa-se, portanto, à análise do que fora realizado a partir das previsões do Pacto Nacional pela Primeira Infância.

No tocante do primeiro objetivo, que é “realizar diagnóstico nacional da situação de atenção às crianças na primeira infância no Sistema de Justiça Brasileiro”, destaca-se que o diagnóstico foi dividido em cinco eixos temáticos: 1) mulheres e adolescentes grávidas e lactantes presas ou em regime de internação; 2) proteção da criança na dissolução da sociedade conjugal; 3) destituição de poder familiar, adoção e tráfico de crianças; 4)

---

<sup>32</sup> Idem. Pacto Nacional pela Primeira Infância. Plano de Trabalho. Item 2.1.

<sup>33</sup> Ibidem, item 2.2.

<sup>34</sup> Ibidem, item 2.3.

<sup>35</sup> Ibidem, item 3.2.

<sup>36</sup> Ibidem.

famílias acolhedoras e instituições de permanência; e 5) improbidade administrativa de gestores de políticas públicas para a infância e juventude<sup>37</sup>.

O diagnóstico é importante para direcionar as ações que precisam ser realizadas, priorizar as áreas de investimento, as políticas a serem planejadas, bem como a forma de gestão das entidades responsáveis pela execução do Pacto Nacional pela Primeira Infância<sup>38</sup>. O diagnóstico também é relevante para indicar os “pontos problemáticos”<sup>39</sup> do Sistema de Justiça, para que se possa corrigir tais falhas e promover uma justiça mais eficiente para as crianças.

Tais pontos estão relacionados com a “estrutura, equipe, processos de trabalho e articulação entre os atores da rede de proteção e promoção do desenvolvimento na primeira infância, para que possa, assim, concentrar esforços nas soluções adequadas de cada caso”<sup>40</sup>.

O diagnóstico está em fase de elaboração e, como mencionado, conta com o compartilhamento de dados de diversos órgãos, a fim de se ter uma percepção concreta da real situação do Sistema de Justiça brasileiro hoje no tocante à proteção da primeira infância, bem como de quais são os maiores desafios a serem enfrentados nesta temática diante da realidade brasileira.

No tocante ao segundo objetivo, a saber, “sensibilizar e capacitar os operadores do Direito e equipe técnica, nos princípios, diretrizes e estratégias representadas pelo Marco Legal da Primeira Infância”, este se concretizaria por meio dos “Seminários Regionais” previstos no Item 4 (Etapas e prazos de execução) do Plano de Trabalho do Pacto Nacional pela Primeira Infância<sup>41</sup>.

Os seminários regionais visam “sensibilizar os profissionais do Sistema de Justiça e da rede de garantia de direitos sobre a importância do Marco Legal da Primeira infância”<sup>42</sup> bem como fomentar a implementação do artigo 227 da Constituição Federal e dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Os seminários são destinados a profissionais dos órgãos dos três Poderes<sup>43</sup>, e não apenas do Poder Judiciário, de todos os níveis federativos, das universidades, das empresas e da sociedade civil<sup>44</sup>.

Constata-se, assim, que o público alcançado por estes seminários não se restringe aos juízes, mas sim a toda a rede de proteção da criança, incluindo agentes estatais (de todos os Poderes), empresários, e pesquisadores.

---

<sup>37</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Síntese das ações do Pacto Nacional da Primeira Infância. Publicado em agosto de 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/>. Acesso em: 12 mai. 2021. p. 29.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Ibidem, p. 30.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Idem. Pacto Nacional pela Primeira Infância – Plano de Trabalho, de 25 de junho de 2019. Item 4.

<sup>42</sup> Idem. Síntese das ações do Pacto Nacional da Primeira Infância. Publicado em agosto de 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/>. Acesso em: 12 mai. 2021. p. 31.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Ibidem.

Até a data de publicação do documento de síntese das ações do Pacto, aqui analisado, foram realizados três seminários regionais, a saber: o da região Centro-Oeste, realizado em Brasília-DF, em 25 de junho de 2019; o da região Norte, realizado em Manaus-AM, nos dias 19 e 20 de setembro de 2019; e o da região Sudeste, realizado em São Paulo-SP, nos dias 2 e 3 de dezembro de 2019. Os seminários das regiões Nordeste e Sul estavam previstos para março e junho de 2020, respectivamente, mas em razão da pandemia da Covid-19 foram adiados para o ano de 2021.

O seminário da região Nordeste ocorreu nos dias 15 e 16 de abril de 2021 – posteriormente à publicação da síntese das ações realizadas – de forma integralmente on-line, devido as regras de distanciamento social decorrentes da pandemia de Covid-19<sup>45</sup>, conforme informações disponibilizadas pelo Conselho Nacional de Justiça. Informa-se que até o momento de consolidação desta pesquisa, não fora realizado o seminário da Região Sul<sup>46</sup>.

Os seminários buscaram considerar “os problemas e as dificuldades enfrentadas pelos operadores do direito e pelas equipes técnicas, assim como as boas práticas implementadas, promovendo a integração da rede de garantia de direitos da primeira infância”<sup>47</sup>. Tais seminários também tinham como objetivo receber propostas de ações que pudessem ser implementadas pelo Conselho Nacional de Justiça e demais compromissados com o Pacto Nacional pela Primeira Infância<sup>48</sup>.

Para a análise mais aprofundada da execução do Pacto, foram investigadas as temáticas e as discussões abordadas por cada seminário regional. Assim, pode-se constatar, nos tópicos posteriores, de forma não genérica, se o Pacto vem implementando o ODS 4 e o entendimento interamericano em sua execução.

Iniciando a análise pelo Seminário da Região Centro-Oeste, destaca-se que o evento, realizado em Brasília-DF, em 25 de junho de 2019, promoveu o diálogo entre os diversos atores da atenção à primeira infância da referida região, buscando conhecer a realidade local e “sensibilizar os operadores do direito e as equipes técnicas em relação aos princípios e às diretrizes da legislação brasileira que trata da temática”<sup>49</sup>.

Conforme informa a página on-line do CNJ, o evento foi direcionado a magistrados, procuradores, promotores, defensores públicos, advogados, equipes psicossociais-jurídicas e outros profissionais do sistema de garantia de direitos<sup>50</sup>. Nota-se, portanto, que o evento teve como público-alvo os profissionais da atenção à primeira infância. O evento

---

<sup>45</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Seminário do Pacto Nacional pela Primeira Infância – Região Nordeste. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/agendas/seminario-do-pacto-nacional-pela-primeira-infancia-regiao-nordeste/>. Acesso em: 19 mai. 2021.

<sup>46</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Seminários Regionais. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/seminarios-regionais/>. Acesso em: 19 mai. 2021.

<sup>47</sup> Idem. Síntese das ações do Pacto Nacional da Primeira Infância. Publicado em agosto de 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/>. Acesso em: 12 mai. 2021. p. 36.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Seminário do Pacto Nacional pela Primeira Infância Região Centro-Oeste. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/agendas/seminario-do-pacto-nacional-pela-primeira-infancia-regiao-centro-oeste/>. Acesso em: 5 jul. 2021.

<sup>50</sup> Ibidem.

contou com palestras, workshops temáticos, exposições orais e debates, em diversos painéis.

Os seminários da Região Norte (realizado em Manaus-AM, nos dias 19 e 20 de setembro de 2019), Sudeste (realizado em São Paulo-SP, nos dias 2 e 3 de dezembro de 2019) e Nordeste (realizado na modalidade on-line, nos dias 15 e 16 de abril de 2021) foram na mesma direção: buscaram promover o diálogo entre os diversos atores da atenção à primeira infância, valorizando a realidade local, a fim de sensibilizar os operadores do direito, as equipes técnicas e demais profissionais sobre a relevância do Marco Legal da Primeira Infância<sup>51</sup>. Tais eventos se destinaram a magistrados, promotores, defensores públicos, advogados, equipes psicossociais-jurídicas, parlamentares, profissionais do sistema de garantia de direitos e sociedade civil da respectiva região<sup>52</sup>.

Passando-se à análise da execução da capacitação do sistema de justiça e da rede de serviços, averigua-se que esta se deu em dois momentos: semipresencial – destinada aos atores do sistema de justiça – e à distância – direcionada aos demais atores da rede de garantia de direitos<sup>53</sup>. De acordo com o relatório de ações do Pacto, foram ofertadas 23.500 vagas, sendo 1.500 para profissionais do Sistema de Justiça e 22.000 para os atores da rede de garantias de direitos. O CNJ elaborou o curso “Marco Legal da Primeira Infância e suas Implicações Jurídicas”, observadas as normas da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM)<sup>54</sup>.

Já o curso direcionado para a rede do sistema de garantia de direitos, na modalidade on-line tem como público-alvo “psicólogos, assistentes sociais e servidores públicos que exercem atividades relacionadas à primeira infância”<sup>55</sup>. Até a consolidação dos dados da presente pesquisa, foram realizadas sete edições da etapa presencial nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Tocantins, e de dez turmas na modalidade on-line do curso<sup>56</sup>. Sublinha-se que o curso dá destaque ao atendimento humanizado e com equipe personalizada. Tais aspectos serão posteriormente analisados, em consonância com o ODS 4 e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

No que se refere à seleção e disseminação de boas práticas, esta etapa se deu da seguinte maneira: foram selecionadas doze boas práticas realizadas há pelo menos um ano, organizadas em quatro categorias: a) Sistema de Justiça; b) Governo; c) Sociedade Civil Organizada; e d) Empresas<sup>57</sup>.

---

<sup>51</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Seminário do Pacto Nacional pela Primeira Infância Região Norte. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/agendas/seminario-do-pacto-nacional-pela-primeira-infancia-regiao-norte/>. Acesso em: 5 jul. 2021.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Idem. Síntese das ações do Pacto Nacional da Primeira Infância. Publicado em agosto de 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/>. Acesso em: 12 mai. 2021. p. 36.

<sup>54</sup> Ibidem, p. 39.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Ibidem, p. 41.

Para melhor compreensão das categorias de boas práticas de atenção à Primeira Infância, a categoria Sistema de Justiça engloba o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Ordem dos Advogados do Brasil<sup>58</sup>. A categoria Governo abrange o Poder Executivo, incluídas as instituições de ensino públicas, e o Poder Legislativo. A categoria Sociedade Civil Organizada é composta pelas organizações sociais, fundações e associações. Por fim, a categoria Empresas engloba a indústria, empresas e as instituições de ensino privadas<sup>59</sup>.

Em 12 de julho de 2019 foi publicada chamada pública para a apresentação de boas práticas e, das 182 práticas inscritas, 93 foram habilitadas para a fase classificatória<sup>60</sup>. As três práticas de maior destaque em cada categoria foram premiadas pelas suas atividades de promoção e proteção dos direitos e atenção à primeira infância<sup>61</sup>. As práticas premiadas foram divulgadas, a fim de que fossem disseminadas nas instituições interessadas, visando o aperfeiçoamento dos serviços de atenção à primeira infância<sup>62</sup>.

Por fim, destaca-se que o CNJ, concomitantemente ao Pacto Nacional pela Primeira Infância, promoveu outras ações relacionadas à garantia dos direitos da criança, as quais compõem os objetivos do projeto “Justiça começa na Infância”<sup>63</sup>. Dentre as ações executadas, sublinha-se o Pacto Nacional pela implementação da Lei nº 13.431/2017, firmado em 13 de junho de 2019, coordenado pelo Ministério da Justiça. A referida lei estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência<sup>64</sup>.

Essa ação objetiva conseguir a “efetividade do atendimento integrado às crianças e aos adolescentes que sofreram ou presenciaram violência, a exemplo dos crimes sexuais, com protocolos específicos para a escuta especializada e o depoimento especial das vítimas”<sup>65</sup>.

Ainda sobre a temática da escuta da criança, fora realizada outra ação relevante: a edição da Resolução CNJ nº 299, de 5 de novembro de 2019, que regulamenta a Lei nº 13.431/2017, dispendo sobre o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência (objeto da lei acima mencionada). Tal Resolução tem como foco a prevenção da violência institucional e a garantia das condições especiais para que crianças e adolescentes possam ser ouvidos em locais apropriados e assistidos por equipe especializada<sup>66</sup>.

---

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Ibidem, p. 42.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Ibidem, p. 49.

<sup>64</sup> BRASIL. Lei nº. 13.431, de 4 de abril de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113431.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113431.htm). Acesso em: 6 jul. 2021.

<sup>65</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Síntese das ações do Pacto Nacional da Primeira Infância. Publicado em agosto de 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/>. Acesso em: 12 mai. 2021. p. 49.

<sup>66</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 299, de 5 de novembro de 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original000346201912045de6f7e29dcd6.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021. Artigos 10 e 11.

Importante se torna destacar alguns pontos da resolução, para análise nos tópicos seguintes. A Resolução está dividida em sete capítulos, tratando sobre: I) disposições gerais; II) prevenção da violência institucional e articulação; III) implementação das salas de depoimento pessoal em todas as comarcas; IV) equipes de realização do depoimento especial; V) capacitação dos magistrados e profissionais; VI) do controle sobre a realização do depoimento especial pelos magistrados e da estrita observância do parâmetros legais para a sua realização; VII) aprimoramento institucional do judiciário: especialização e integração operacional<sup>67</sup>.

Em razão do contexto da pandemia da Covid-19, algumas atividades previstas pelo Pacto tiveram que ser adaptadas para a modalidade on-line, como ocorreu com os cursos de capacitação, conforme anteriormente exposto. Os signatários do Pacto publicaram diversas orientações direcionadas a familiares e profissionais da rede de atuação à infância e juventude, dando-se aqui maior destaque à atuação do CNJ, que “regulamentou o funcionamento do Judiciário no período afetado pela pandemia da Covid-19 por intermédio de diversas resoluções”<sup>68</sup>. Ademais, “as audiências passaram a ser realizadas de forma remota e várias medidas foram adotadas para a manutenção das atividades e do atendimento do jurisdicionado de forma segura”<sup>69</sup>, o que evidencia a relevante atuação do CNJ dentre os signatários do Pacto.

Expostos os dispositivos e as ações de execução do Pacto Nacional pela Primeira Infância, passa-se a analisar tal instrumento ante as diretrizes do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável da ONU de número 4 (ODS 4) e, em tópico posterior, com relação à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

#### **Análise do Pacto Nacional para Primeira Infância ante as diretrizes dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU de número 4**

Dentre os objetivos desta pesquisa, destaca-se a análise do Pacto Nacional para a Primeira Infância em face do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável da ONU de número 4 (ODS 4). Os ODS foram aprovados no ano de 2015, na seara da Cúpula para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), que ocorreu entre os dias 25 e 27 de setembro de 2015, na sede da ONU em Nova York (EUA) para “adotar formalmente uma nova agenda de desenvolvimento sustentável”<sup>70</sup>.

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável substituíram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio como “agenda global, com compromissos assumidos pelos

---

<sup>67</sup> Ibidem, artigos 1 a 30.

<sup>68</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Síntese das ações do Pacto Nacional da Primeira Infância. Publicado em agosto de 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/>. Acesso em: 12 mai. 2021. p. 60.

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> ONU. ONU Mulheres Brasil. Cúpula das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável 2015. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/noticias/comeca-sexta-feira-25-a-cupula-das-nacoes-unidas-sobre-o-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 24 fev. 2021.

Estados, sendo aprovados 17 objetivos e 169 metas<sup>71</sup>. Assim, os ODS consistem, na verdade, na “renovação ou ampliação de compromissos outrora assumidos, e ainda inconclusos, sob uma nova indumentária semântica, agora intitulada Agenda 2030”<sup>72</sup>.

Assim, constata-se que os ODS são considerados uma “renovação” dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), desta vez com maior responsabilidade por parte dos Estados. Se mostra de suma importância, portanto, a análise do que seriam os ODM para, assim, discutirem-se os avanços trazidos pelos ODS.

Na Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2015, foram anunciados os novos objetivos de desenvolvimento para os 15 anos seguintes, denominados “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” (ODS), no documento intitulado “Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”<sup>73</sup>.

A Agenda 2030 foi adotada por 193 Estados Membros da ONU, e foi resultado, como demonstrado, de um processo global participativo desde a Rio +20, sob coordenação da ONU, no qual governos, sociedade civil, iniciativa privada e instituições de pesquisa contribuíram para o desenvolvimento dessa Agenda<sup>74</sup>.

Tal Agenda configura-se como um Plano de Ação global, composto por quatro partes principais: a) declaração; b) objetivos de desenvolvimento sustentável; c) acompanhamento e avaliação da Agenda 2030; e d) implementação<sup>75</sup>.

Sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, aponta-se que estes são 17 objetivos e 169 metas (integradas aos seus respectivos objetivos)<sup>76</sup>. Os ODS buscam

---

<sup>71</sup> COSTA, Melissa Andrade. Como avaliar o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável? Desafios e possibilidades para a agenda global de avaliação. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*. v.3. n. 1. p. 100-123. jun. 2018. p. 101-102.

<sup>72</sup> OKADO, Giovanni Hideki Chinaglia; QUINELLI, Larissa. Megatendências mundiais 2030 e os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS): uma reflexão preliminar sobre a “nova agenda” das Nações Unidas. *Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos (BARU)*. v. 2. n. 2. P. 111-129. Goiânia. jul-dez. 2016. p. 112.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> ODSBRASIL. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/home/agenda>. Acesso em: 12 mar. 2021.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> Os 17 objetivos são: 1) Erradicação da pobreza: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. 2) Fome zero e agricultura sustentável: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. 3) Saúde e bem estar: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades. 4) Educação de qualidade: assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos. 5) Igualdade de gênero: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres em meninas. 6) Água potável e saneamento básico: assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos. 7) Energia limpa e acessível: assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos. 8) Trabalho decente e crescimento econômico: promover o crescimento econômico inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente a todas e todos. 9) Indústria, inovação e infraestrutura: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação. 10) Redução das desigualdades: reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles. 11) Cidades e comunidades sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. 12) Consumo e produção responsáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis. 13) Ação contra a mudança global do clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos. 14) Vida na água: conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. 15) Vida terrestre: proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater

conquistar os denominados “5 Ps”, a saber: pessoas, planeta, parcerias, prosperidade e paz<sup>77</sup>. Destaca-se que os ODS levam em consideração a realidade de cada Estado “respeitando as potencialidades de desenvolvimento e as suas prioridades”<sup>78</sup>. Isso se mostra de grande relevância para a própria possibilidade de implementação destes objetivos, ante as gritantes disparidades entre os Estados. Assim os ODS deram maior destaque, em relação aos ODM, à avaliação que deve ser feita nos Estados a partir da sua realidade nacional<sup>79</sup>.

Da análise dos ODS se verifica que estes são uma ampliação dos objetivos do Milênio, trazendo metas de caráter ainda mais aprofundado. Nesse sentido, destaca-se que “os ODS assimilam os ODM – o primeiro ODM, a título de ilustração, foi subdividido nos primeiro e segundo ODS – e ampliam os compromissos onusianos para os próximos quinze anos”<sup>80</sup>. Assim, os ODS trouxeram os objetivos anteriores (ODM) em uma perspectiva mais aprofundada, bem como novos objetivos não dispostos anteriormente, em especial no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável.

Assim, aponta-se que “os novos objetivos, na verdade, aproveitaram o elã descendente dos predecessores, propuseram-se a avançar nos objetivos não auferidos e aperfeiçoaram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a ambiental e a social”<sup>81</sup>.

De acordo com o item 37 da Agenda 2030, o Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, sob o apoio da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social, “desempenhará o papel central na supervisão do acompanhamento e revisão em nível global”<sup>82</sup>, mas as revisões a nível nacional são de responsabilidade dos Estados, conforme anteriormente apontado, nos termos do item 78 da Agenda 2030. Destaca-se que os países irão apresentar os relatórios nacionais de progresso para o Fórum Político acima mencionado, conforme dispõem os itens 82 a 85 da Agenda<sup>83</sup>, ocasião em que cada país apresentará o que conseguiu realizar em relação a cada ODS<sup>84</sup>.

Assim, se mostra de suma importância a internalização e adaptação dos ODS de acordo com a realidade de cada país, conforma anteriormente aludido. Ao se analisar o ODS 4, portanto, se deve ter em conta a realidade jurídica brasileira e as regras que a direcionam.

Iniciando o exame do ODS 4 (educação de qualidade), este consiste em “Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de

---

a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.16) Paz, justiça e instituições eficazes: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. 17) Parcerias e meios de implementação: fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

<sup>77</sup> OKADO; QUINELLI, op. cit. p. 120.

<sup>78</sup> Ibidem.

<sup>79</sup> COSTA, op. cit., p. 100.

<sup>80</sup> Ibidem, p. 121.

<sup>81</sup> Ibidem.

<sup>82</sup> Ibidem.

<sup>83</sup> Ibidem.

<sup>84</sup> COSTA, op. cit., p. 106.

aprendizagem ao longo da vida para todos”<sup>85</sup> e é constituído por 10 (dez) metas<sup>86</sup>. Assim, devidamente apresentado o conteúdo do ODS 4, passa-se à sua utilização como referencial para a análise do Pacto Nacional pela Primeira Infância, discutido no tópico anterior. O ODS 4 consiste em: educação de qualidade – assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todas.

O Diagnóstico da atenção à primeira infância no Sistema de Justiça, consonante anteriormente exposto, abrangerá no mínimo 120 comarcas, contemplando cinco eixos temáticos. Como visto, nenhum dos cinco eixos trata da temática da educação. O próprio documento de síntese das ações do Pacto Nacional reconhece que o diagnóstico é essencial para subsidiar a “definição de ações, de prioridades de investimentos e de que forma estes serão executados, inclusive com a proposição de políticas, rotinas de atendimento e formas de gestão das entidades”<sup>87</sup>, contudo, não traz um eixo referente à educação, temática esta que não será investigada, ao menos de forma específica, pelo diagnóstico.

As dez metas do ODS 4 exigem a implementação de políticas públicas, e o diagnóstico a ser elaborado poderia elucidar a real situação da educação e, assim, propiciar dados importantes e úteis para a elaboração de tais políticas, assim como a correta distribuição de recursos, diante dos pontos problemáticos identificados.

---

<sup>85</sup> ONU. Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/ods/4/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

<sup>86</sup> As 10 metas são: 4.1 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes; 4.2 Até 2030, garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário; 4.3 Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e as mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo a universidade; 4.4 Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo; 4.5 Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, os povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade; 4.6 Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres, estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática; 4.7 Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não-violência, cidadania global, e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável; 4.a Construir e melhorar instalações físicas para a educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros, não violentos, inclusivos e eficazes para todos; 4.c Até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países de menor desenvolvimento relativo e pequenos Estados insulares em desenvolvimento. 4.b Até 2020 substancialmente ampliar globalmente o número de bolsas de estudo disponíveis para os países em desenvolvimento, em particular os países de menor desenvolvimento relativo, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, programas técnicos, de engenharia e científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento.

<sup>87</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Síntese das ações do Pacto Nacional da Primeira Infância. Publicado em agosto de 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/>. Acesso em: 12 mai. 2021. p. 29.

No tocante aos seminários regionais do Pacto Nacional pela Primeira Infância, a análise desses eventos será feita de forma individualizada. O primeiro Seminário a ocorrer foi da Região Centro-Oeste, realizado em Brasília, no dia 25 de junho de 2019. No decorrer da programação, um dos painéis abordou a temática da educação, com o seguinte título: A interface entre o Sistema de Justiça e as políticas de Assistência Social, Educação, Saúde, Cultura e Direitos Humanos na proteção às crianças na Primeira Infância<sup>88</sup>. Destaca-se que o evento não trouxe nenhum painel tratando diretamente do tema educação. Levando-se em consideração se tratar de um evento sobre a primeira infância, a ausência de um painel versando sobre educação inviabilizou uma discussão inteiramente direcionada a como garantir que “todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidado e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário”, nos termos da meta nº 2 do ODS 4.

O segundo seminário a ser realizado foi da Região Norte, em Manaus-AM, nos dias 19 e 20 de setembro de 2019, que contou com painel específico sobre educação, a saber: “Políticas Públicas e Educação Infantil”<sup>89</sup>.

O Seminário da região Sudeste, realizado na cidade de São Paulo, nos dias 2 e 3 de dezembro de 2019, contou com workshop específico sobre educação, intitulado de “Workshop 8 – Políticas intersetoriais para crianças com deficiência”, composto pelas seguintes palestras: “Educação inclusiva na primeira infância”, “Estratégias de promoção do direito à educação infantil”, “Estratégias para universalização da educação infantil”, “Programa Nacional de Alimentação Escolar no apoio ao desenvolvimento infantil”, “Avaliação da qualidade da educação infantil”, “Afim, o que é educação infantil?”, “Inserção de técnicas fonoaudiológicas simples no processo de alfabetização: minimizando o fracasso escolar com base no desenvolvimento de linguagem”<sup>90</sup>.

Tal evento contou com a presença de magistrados, procuradores, promotores, defensores públicos, advogados, bem como sociedade civil organizada<sup>91</sup>. Tal evento deu destaque significativo à temática da educação, e que se mostra positivo no sentido de que o debate torna viável o aprimoramento do ensino no Brasil.

O título do workshop destaca se tratar de políticas para crianças com deficiência. Isto se mostra relevante para esta análise quando se observa que a meta 4.5 do ODS 4 busca garantir, até 2030, “a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e educação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência”<sup>92</sup>. Isso demonstra que a educação para a criança com deficiência foi um tema de debate e

<sup>88</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Programação do Seminário do Pacto Nacional da Primeira Infância da Região Centro-Oeste. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/06/3b17993e897043befef94f165b8bd17a.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

<sup>89</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Programação do Seminário do Pacto Nacional da Primeira Infância da Região Norte. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/7d20f0d5ebd003ffba4f768b4ebb09de.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

<sup>90</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Programação do Seminário do Pacto Nacional da Primeira Infância da Região Sudeste. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/Programação\\_Pacto\\_sudeste\\_Completo\\_final.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/Programação_Pacto_sudeste_Completo_final.pdf). Acesso em: 6 jul. 2021.

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> OSDBRASIL. Objetivo 4 – Educação de qualidade. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=4>. Acesso em: 10 jul. 2021.

capacitação na execução do Pacto, mediante os seminários realizados. Todavia, não se verifica debates acerca da educação pré-escolar, que é destaque da meta 4.2 do ODS 4, e tema de grande importância quando se trata de primeira infância.

O Seminário da região Nordeste, realizado na modalidade on-line pelo YouTube, nos dias 15 e 16 de abril de 2021, contou com um workshop específico sobre educação, intitulado como “Workshop 4 – Educação infantil: ampliação do acesso com qualidade”, composto pelas seguintes palestras: “Educação infantil: novas perspectivas na política nacional”, “A educação infantil no Ceará: ampliando o acesso e aprimorando a qualidade”, “Brinqueducar: uma proposta pedagógica para Educação Infantil da Rede Municipal do Recife”, “Programa Criança Alfabetizada: uma política de educação infantil de Pernambuco”, “BPC Escola como estratégia de identificação e superação de barreiras à inclusão escolar de crianças com deficiência” e “Redes de inclusão: atenção integrada às crianças com síndrome congênita do zika”<sup>93</sup>.

O referido evento trouxe a exposição de experiências regionais no tocante à educação, com foco na educação infantil. Foram apresentados projetos que obtiveram sucesso, enriquecendo o debate sobre o tema. Isto se mostra importante, pois a meta 4.5 do ODS 4 trata justamente de igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional, e as discussões sobre as políticas públicas bem-sucedidas de promoção desse acesso servem como um referencial para aqueles que compõem o chamado Sistema de Justiça, bem como os demais atores da rede de proteção à primeira infância.

Importante frisar que nenhum dos seminários teve como enfoque a eliminação das disparidades de gênero no acesso à educação, que é um dos pilares do ODS 4, ante a não superação das desigualdades de gênero pelo ODM 2, como visto anteriormente, razão pela qual a ausência desse debate resta como um ponto falho na execução do Pacto, que se corrigido potencializaria a adequação ao ODS 4.

No tocante à capacitação, mediante o curso “Marco Legal da Primeira Infância e suas Implicações Jurídicas”, sublinha-se que o ODS 4 não versa sobre a capacitação da rede de atenção à primeira infância. As metas do ODS 4, como visto anteriormente, versam sobre a garantia do ensino e secundário gratuitos, acesso ao desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, eliminação das disparidades de gênero na educação, etc., e quando versa sobre qualificação, se refere especificamente aos professores, na meta 4.c<sup>94</sup>.

Por fim, no tocante à edição da Resolução nº 299 do CNJ, de 5 de novembro de 2019, que regulamenta a Lei nº 13.431/2017, “com foco na prevenção da violência institucional e na garantia de condições especiais para que crianças e adolescentes vítimas ou

---

<sup>93</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Programação do Seminário do Pacto Nacional da Primeira Infância da Região Nordeste. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/01/Programação\\_Pacto\\_Nordeste\\_14-4-2021\\_17h.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/01/Programação_Pacto_Nordeste_14-4-2021_17h.pdf). Acesso em: 10 jul. 2020.

<sup>94</sup> OSDBRASIL. Objetivo 4 – Educação de qualidade. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=4>. Acesso em: 10 jul. 2021.

testemunhas possam ser ouvidos nos feitos judiciais em locais apropriados<sup>95</sup> e devidamente assistidos por profissionais especializados<sup>96</sup>, ressalta-se que sua análise sob a luz do ODS 4 se mostra prejudicada, tendo em vista que tal objetivo não versa sobre a especialização da equipe de atenção à primeira infância, prevendo, como anteriormente exposto, metas no tocante à promoção do acesso à educação em seus diversos níveis, dentre outras, mas não prevendo a necessidade especializar os agentes de atenção à primeira infância.

Pelo exposto, constata-se que a execução do Pacto Nacional pela Primeira Infância cumpre as metas da ODS 4 no que diz respeito à promoção do acesso à educação, no que diz respeito ao debate sobre políticas públicas implementadas para a primeira infância. Contudo, a execução de Pacto se mostra omissa em relação a questões como educação pré-escolar e eliminação das disparidades de gênero no acesso à educação, que são temas abordados pelo ODS 4.

Assim, passa-se à análise do Pacto Nacional pela Educação no que se refere ao seu alinhamento com o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

### **Análise do Pacto Nacional para Primeira Infância ante a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o direito à educação**

Conforme analisado anteriormente, o Pacto Nacional pela Primeira Infância, em si, não abre margem para uma análise sob a luz do sistema interamericana, por ser conciso. Por isso, serão analisadas as ações de execução do Pacto. O Diagnóstico da atenção à primeira infância no Sistema de Justiça traz cinco eixos temáticos, dos quais nenhum trata especificamente sobre educação. Superado tal ponto, passa-se à análise dos seminários regionais do Pacto Nacional.

Os seminários tiveram como objetivo “sensibilizar os profissionais do Sistema de Justiça e da rede de garantia de direitos sobre a importância do Marco Legal da Primeira Infância e [...] fomentar a implementação absoluta do art. 227 da Constituição Federal”, consonante exposto no tópico anterior<sup>97</sup>. Sobre o público-alvo, os seminários destinam-se a profissionais dos órgãos dos três Poderes, bem como das universidades, das empresas e da sociedade civil<sup>98</sup>.

Assim, os seminários levaram em consideração os desafios que os operadores do direito enfrentam, bem como as ações adotadas e bem-sucedidas, a fim de promover a “integração da rede de garantia de direitos da primeira infância”<sup>99</sup>.

---

<sup>95</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Síntese das ações do Pacto Nacional da Primeira Infância. Publicado em agosto de 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/>. Acesso em: 12 mai. 2021. p. 50.

<sup>96</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 299, de 5 de novembro de 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original000346201912045de6f7e29dcd6.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021. Art. 10.

<sup>97</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Síntese das ações do Pacto Nacional da Primeira Infância**. Publicado em agosto de 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/>. Acesso em: 12 mai. 2021. p. 31.

<sup>98</sup> *Ibidem*.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 36.

A programação de cada um dos seminários foi analisada de forma pormenorizada no tópico anterior, razão pela qual passa-se à análise do conteúdo debatido nesses eventos ante o entendimento firmado na Corte Interamericana.

O Seminário da região Centro-Oeste não trouxe nenhum painel versando sobre o direito à educação, conforme visto no tópico anterior. Os Seminários das demais regiões contaram com painéis específicos sobre educação, devendo ser dado destaque aos eventos da região Sudeste e Nordeste, que abordaram o tema de forma específica. Ressalta-se que o seminário da região Nordeste trouxe para o debate políticas públicas bem-sucedidas na região e destaque à proteção da criança com deficiência.

Como analisado anteriormente, os seminários tiveram o objetivo maior de discussão e conscientização da equipe de atenção à primeira infância, não se verificando nesse momento a elaboração de novas políticas públicas.

A Corte Interamericana estabelece algumas diretrizes em relação ao direito da criança à educação, por meio da combinação dos artigos 19 (direitos da criança) da Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>100</sup> e o artigo 18 da Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas<sup>101</sup>, as quais não foram verificadas no relatório de execução do Pacto.

A Corte Interamericana, no julgamento do caso *Yean e Bosico vs. República Dominicana*, em 2005, determinou que os Estados devem fornecer educação primária gratuita a “todos os menores, em um ambiente e em condições propícias para seu pleno desenvolvimento intelectual”<sup>102</sup>. A Corte sublinhou que o desenvolvimento da criança não se limita ao mero aspecto físico, mas abrange os aspectos intelectuais, sociais e culturais, e o direito à educação abarca todos esses aspectos<sup>103</sup>.

No referido caso, constata-se que a Corte Interamericana fixou o entendimento que a educação está diretamente ligada ao desenvolvimento da criança. Supera-se a percepção de que o desenvolvimento infantil é meramente físico, devendo abarcar, portanto, a evolução intelectual da criança como sujeito de direitos.

Na Opinião Consultiva n. 17/2002, a Corte ressalta que o direito à educação é também um meio de proteção para as crianças, pois “favorece a possibilidade de uma vida digna e contribui para prevenir situações desfavoráveis para o menor e para a própria

---

<sup>100</sup> O artigo 19 da Convenção Americana de Direitos Humanos dispõe: Toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado.

<sup>101</sup> O artigo 18 da Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas dispõe: 1. Os Estados Partes envidarão os seus melhores esforços a fim de assegurar o reconhecimento do princípio de que ambos os pais têm obrigações comuns com relação à educação e ao desenvolvimento da criança. Caberá aos pais ou, quando for o caso, aos representantes legais, a responsabilidade primordial pela educação e pelo desenvolvimento da criança. Sua preocupação fundamental visará ao interesse maior da criança. 2. A fim de garantir e promover os direitos enunciados na presente convenção, os Estados Partes prestarão assistência adequada aos pais e aos representantes legais para o desempenho de suas funções no que tange à educação da criança e assegurarão a criação de instituições, instalações e serviços para o cuidado das crianças. 3. Os Estados Partes adotarão todas as medidas apropriadas a fim de que as crianças cujos pais trabalhem tenham direito a beneficiar-se dos serviços de assistência social e creches a que fazem jus.

<sup>102</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Sentença do Caso Yean e Bosico vs. República Dominicana**, de 8 de setembro de 2005.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

sociedade”<sup>104</sup>. Se constata que a vida digna, que vai muito além do mero direito de “estar vivo”, perpassa pelo direito à educação, basilar para qualquer sociedade. Por isso a ausência do debate sobre educação no primeiro seminário vai no sentido oposto àquilo que a Corte Interamericana destaca em seu entendimento.

Posteriormente, no julgamento do caso Gonzales Lluy e outros vs. Equador, em 2015, citando o entendimento do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Corte fixou que o direito à educação é “o resumo da indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos”<sup>105</sup>, e que o estado, para garantir o direito à educação, deve assegurar que em todos os níveis educacionais sejam cumpridas tais características: disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade<sup>106</sup>.

Tais características visam ampliar o acesso do direito à educação a todas as crianças, sem desconsiderar suas limitações individuais. É o direito a igualdade em uma perspectiva inclusiva, abarcando as chamadas “variáveis focais” de Amartya Sen, considerando que as pessoas nascem em diferentes realidades e possuem características individuais diversas<sup>107</sup>.

Ainda no tocante à educação, a Corte aponta que a garantia deste direito deve ter a “flexibilidade necessária para adaptar-se às necessidades de sociedades e comunidades em transformação e responder às necessidades dos alunos em contextos culturais e sociais variados”<sup>108</sup>. Nesse aspecto, o entendimento da Corte coincide com a ideia de adaptabilidade trazida pelos ODS4, no tocante à sua necessidade de se incorporar à realidade regional de determinado país. A Corte reafirma, ainda, que os métodos pedagógicos devem adaptar-se às distintas necessidades das crianças<sup>109</sup>, reforçando a relevância da quarta característica da educação, a saber, a adaptabilidade.

Por se tratar de um país com contextos culturais e sociais tão díspares, indubitavelmente tais questões deveriam ser abordadas nos seminários, o que não se verificou. Disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade são características do sistema educacional de devem ser promovidas pelo Estado, a título de obrigação internacional, por determinação da Corte Interamericana no caso acima mencionados. Os Estados-Partes devem, na implementação de suas políticas públicas, seguir as orientações da Corte, o que não se verificou nesse aspecto específico dos seminários, que não abordaram os aspectos principais da educação, nos termos da Corte, em sua programação.

Entende-se que o direito da criança abrange diversas temáticas, mas ainda assim a ausência da temática “educação” não deixa de ser uma constatação relevante.

---

<sup>104</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Opinião Consultiva n. 17/ 2002: condição jurídica e direitos humanos das crianças**, parágrafo 84.

<sup>105</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Sentença do Caso Gonzales Lluy e outros vs. Equador**, de 1 de setembro de 2015, §234.

<sup>106</sup> Ibidem, §235.

<sup>107</sup> SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 51.

<sup>108</sup> Ibidem, §262.

<sup>109</sup> Ibidem.

Por fim, no tocante ao último aspecto da execução do Pacto, a saber, a capacitação do Sistema de Justiça e a rede de serviços, se constata que este ponto condiz com o que estabelece a jurisprudência da Corte Interamericana.

No julgamento do caso Instituto de Reeducação do Menor vs. Paraguai, em 2004, a Corte determinou que todos aqueles que exercem suas atividades na administração da justiça “deverão estar especialmente preparados e capacitados sobre os direitos humanos da criança e em psicologia infantil para evitar qualquer abuso de discricionariedade”<sup>110</sup>, bem como garantir a adoção de medidas legítimas e proporcionais.

Da Síntese de Ações do Pacto, se verifica que a capacitação busca consolidar a percepção da infância como uma etapa não homogênea, pois cada criança possui uma necessidade de acordo com seu contexto social, cultural e familiar. Além disso, o número de vagas para a capacitação, conforme relatório do CNJ, é significativo, chegando a 23 mil<sup>111</sup>. As capacitações demonstraram, de fato, “ações”.

Pelo exposto, constata-se que a etapa final de execução do Pacto, referente à capacitação do sistema de justiça, condiz com as determinações da Corte Interamericana, pois visa aperfeiçoar os profissionais da rede de atenção à primeira infância a fim de que estes exerçam suas atividades sempre em prol da adoção das medidas que melhor atendam aos direitos da criança, ainda que a execução do Pacto deixe de verificar certos requisitos estabelecidos pela jurisprudência interamericana.

## Conclusão

O reconhecimento da criança como sujeito de direitos significa que esta é titular de todo o rol de direitos humanos previsto no ordenamento internacional e a ela é devida a proteção integral, incorporada no ordenamento brasileiro por meio do Estatuto da Criança e da Adolescência.

Dentre os direitos que a criança possui, destaca-se o direito à educação, que, especialmente na primeira infância, deve ser protegido e promovido pelo Estado, sociedade e família, posto que este período é o de maior aprendizagem e de suma importância para o desenvolvimento das habilidades da criança. Um ensino adequado nesta fase levará ao usufruto de mais oportunidades bem como à formação de um cidadão a contribuir para o bem da sociedade.

Assim, o Pacto Nacional pela Primeira Infância, de 2019, buscou promover o fortalecimento das instituições públicas voltadas à garantia dos direitos da criança, bem como propiciar a infraestrutura necessária à proteção desta, em especial na primeira infância, e a prevenção da improbidade administrativa.

O referido Pacto, em si, não possibilitou uma análise mais aprofundada, por ser conciso, razão pela qual fora analisado não apenas seu texto, mas também as ações tomadas em sua fase de execução nos anos de 2019 a 2021, sob a égide do ODS 4 das

---

<sup>110</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Sentença do Caso Instituto de Reeducação do Menor vs. Paraguai**, de 2 de setembro de 2004.

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 37.

Nações Unidas e a jurisprudência da Corte Interamericana sobre direito da criança à educação.

No que se refere à afinidade do Pacto com o ODS 4, constatou-se que poucos pontos do referido ODS foram verificados na execução do Pacto. Muitos temas presentes no ODS sequer foram discutidos no momento dos diagnósticos realizados (educação nem chegou a ser um eixo do diagnóstico) ou nos seminários realizados. Destaca-se que apenas a questão da criança com deficiência foi discutida nos seminários, deixando de fora alguns aspectos como a adaptabilidade e redução das desigualdades de gênero no acesso à educação (que possui enfoque no ODS 4).

No que diz respeito à consonância com a jurisprudência da Corte Interamericana, verifica-se que a execução do Pacto se mostrou satisfatória no aspecto da capacitação dos profissionais do sistema de justiça sobre os direitos da criança. Como aduzido, a Corte aponta a necessidade de toda a rede de proteção da criança possuir conhecimento sobre os direitos desta, para que suas decisões possam alcançar o melhor interesse da criança. Todavia, a Corte fixa alguns pilares para o direito à educação, os quais não foram verificados na análise da execução do Pacto, a não ser a “adaptabilidade” em um dos seminários que discutiu o direito à educação da criança com deficiência. Os demais pilares da educação fixados pela Corte não foram verificados no relatório de execução do Pacto.

Da análise realizada contata-se que o Pacto Nacional pela Primeira Infância, em si, não possibilita que se verifique as afinidades com o ODS 4 e com a jurisprudência da Corte Interamericana, por ser extremamente conciso. Porém, da análise de sua execução, conclui-se que condiz em alguns aspectos, anteriormente mencionados, mas deixa de versar sobre temas muito relevantes, que recebem destaque tanto nas Nações Unidas quanto no Sistema Interamericano.

A proteção e promoção dos direitos da criança não é simples. Requer que o Estado se debruce sobre as possibilidades de políticas públicas a serem implementadas e o sistema ONU e Interamericano apontam as diretrizes a serem seguidas. Evidenciadas as falhas, faz-se necessário observar quais os caminhos a serem seguidos para a garantia do superior interesse da criança.

Apesar de não abordar pontos importantes sobre o direito da criança à educação, a execução do Pacto Nacional sobre a Primeira Infância evidencia a tentativa do Estado brasileiro de capacitar os profissionais que compõem a rede de proteção à infância. Importante destacar que uma possível intervenção capaz de potencializar a capacitação da rede de proteção é a atuação direta da Ordem dos Advogados do Brasil, um dos pactuantes, tendo em vista seu vasto alcance entre profissionais e estudantes. Toda a rede de proteção deve ser capacitada e a Ordem dos Advogados, como mencionado, poderia, mediante sua estrutura, potencializar isto.

A capacitação já é um passo para se garantir a efetivação dos direitos da criança. Um sistema de justiça especializado e capacitado pode tomar decisões não mais baseadas em argumentos como a debilidade e incapacidade da criança, como era feito antes da implementação da doutrina da proteção integral. Busca-se, portanto, uma rede de proteção à primeira infância que visualize as vulnerabilidades desse grupo, mas o reconheça como sujeito de direitos e efetive o seu acesso a estes.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei n. 13.257*, de 8 de março de 2016.

BRASIL. *Lei n. 8.069*, de 13 de julho de 1990.

BRASIL. *Lei nº. 13.431*, de 4 de abril de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm). Acesso em: 6 jul. 2021.

COMITÊ CIENTÍFICO DO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. Estudo no 1: *O Impacto do Desenvolvimento na Primeira Infância sobre a Aprendizagem*. 2014. Disponível em: <http://www.ncpi.org.br>. Acesso em: 13 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Programação do Seminário do Pacto Nacional da Primeira Infância da Região Centro-Oeste*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/06/3b17993e897043befef94f165b8bd17a.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Programação do Seminário do Pacto Nacional da Primeira Infância da Região Norte*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/7d20f0d5ebd003ffba4f768b4ebb09de.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Programação do Seminário do Pacto Nacional da Primeira Infância da Região Sudeste*. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/Programação\\_Pacto\\_sudeste\\_Completo\\_final.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/Programação_Pacto_sudeste_Completo_final.pdf). Acesso em: 6 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Programação do Seminário do Pacto Nacional da Primeira Infância da Região Nordeste*. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/01/Programação\\_Pacto\\_Nordeste\\_14-4-2021\\_17h.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/01/Programação_Pacto_Nordeste_14-4-2021_17h.pdf). Acesso em: 10 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Programas e Ações. Pacto Nacional para Primeira Infância*. Online. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 299, de 5 de novembro de 2019*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original000346201912045de6f7e29dcd6.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021. Artigos 10 e 11.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Seminário do Pacto Nacional pela Primeira Infância – Região Nordeste*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/agendas/seminario-do-pacto-nacional-pela-primeira-infancia-regiao-nordeste/>. Acesso em: 19 mai. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Seminário do Pacto Nacional pela Primeira Infância Região Centro-Oeste*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/agendas/seminario-do-pacto-nacional-pela-primeira-infancia-regiao-centro-oeste/>. Acesso em: 5 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Seminário do Pacto Nacional pela Primeira Infância Região Norte*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/agendas/seminario-do-pacto-nacional-pela-primeira-infancia-regiao-norte/>. Acesso em: 5 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Seminários Regionais*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/seminarios-regionais/>. Acesso em: 19 mai. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Síntese das ações do Pacto Nacional da Primeira Infância*. Publicado em agosto de 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/>. Acesso em: 12 mai. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Sentença do Caso Gonzales Lluy e outros vs. Equador*, de 1 de setembro de 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Sentença do Caso Instituto de Reeducação do Menor vs. Paraguai*, de 2 de setembro de 2004.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Sentença do Caso Yean e Bosico vs. República Dominicana*, de 8 de setembro de 2005.

COSTA, Melissa Andrade. *Como avaliar o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável? Desafios e possibilidades para a agenda global de avaliação*. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*. v.3. n. 1. p. 100-123. jun. 2018.

MANTILLA, Alexandra Sandoval. *Una nueva doctrina para entender los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la jurisprudencia de la Corte Interamericana*. In: GARZA, Minerva E. Martínez et. al. *La Protección de los grupos en situación de vulnerabilidad de Derechos Humanos*. México: UANL, 2015. p. 41-56.

MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. *A declaração universal dos direitos da criança e seus sucedâneos internacionais* (tentativa de sistematização). Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

ODSBRASIL. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/home/agenda>. Acesso em: 12 mar. 2021.

OKADO, Giovanni Hideki Chinaglia; QUINELLI, Larissa. *Megatendências mundiais 2030 e os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS): uma reflexão preliminar sobre a “nova agenda” das Nações Unidas*. *Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos (BARU)*. v. 2. n. 2. P. 111-129. Goiânia. jul-dez. 2016.

ONU. ONU Mulheres Brasil. *Cúpula das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável 2015*. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/noticias/comeca-sexta-feira-25-a-cupula-das-nacoes-unidas-sobre-o-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 24 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Opinião Consultiva n. 17/ 2002: condição jurídica e direitos humanos das crianças*.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Relatoria sobre os Direitos da Criança. Decisões da Corte Interamericana*. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/infancia/decisiones/corteidh.asp>. Acesso em: 12 jul. 2020.

PORTUGAL, Gabriela. *Desenvolvimento e aprendizagem na infância*. In: CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (org.). *Relatório do estudo – A educação das crianças dos 0 aos 12 anos*. Lisboa: Ministério da Educação, 2009. pp. 33-67. p. 33. Disponível em: <https://www.cnedu.pt/content/antigo/files/pub/EducacaoCrianças/5-Relatorio.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.

RAMIRES, Rosana Laura de Castro Farias. *Reflexões sobre a proteção dos direitos humanos das crianças*. In: PIOVESAN, Flávia, IKAWA, Daniela (Coord.). *Direitos Humanos: fundamentos, proteção e implementação*. vol. II. Curitiba: Juruá, 2007.

SEN, Amartya. *Desigualdade Reexaminada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

SPOSATO, Karyna Batista. *O direito penal juvenil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

TOMÁS, Catarina. *Convenção dos direitos da criança: reflexões críticas*. *Infância e Juventude*, n. 4, out./dez. 2014.

Data de Recebimento: 01/08/2022

Data de Aprovação: 18/03/2023

## PESQUISA EMPÍRICA SOBRE O DIREITO EDUCACIONAL NA EDUCAÇÃO JURÍDICA DE CAMPINAS, SÃO PAULO

### EMPIRICAL RESEARCH ON EDUCATIONAL LAW IN LEGAL EDUCATION OF CAMPINAS, SÃO PAULO

Camila de Caprio Villanova\*  
Samuel Mendonça\*\*

#### RESUMO

O artigo questionou: que concepções de Direito Educacional têm estudantes e coordenadores de cursos de Direito da cidade de Campinas, SP? Anísio Teixeira foi o referencial teórico, filósofo da educação e figura ativa no desenvolvimento de políticas educacionais no Brasil. A metodologia consistiu em pesquisa bibliográfica, documental e empírica, tendo usado os instrumentos questionário, entrevista e grupo focal. Os resultados indicaram que: (i) os estudantes concluintes de cursos de Direito percebem a importância da educação, no entanto demonstraram desconhecimento quanto à legislação educacional; (ii) os coordenadores de curso demonstraram desconhecimento quanto à autonomia do Direito Educacional e (iii) o Direito Educacional é tema fecundo para pesquisas acadêmicas. Por fim, a gestão educacional dos cursos apresenta, em sua maioria, estrutura considerável no PPC (Projeto Pedagógico de Curso) mas, ao que apontam os resultados da pesquisa, não reverberam à prática da democracia na rotina das instituições de Direito da cidade.

Palavras-chave: Direito Educacional; Educação Jurídica; Pesquisa Empírica.

#### ABSTRACT

The article asked: which conceptions of Educational Law have students and coordinators of law courses in the city of Campinas, SP? Anísio Teixeira was the theoretical framework, philosopher of education and active figure in the development of educational policies in Brazil. The methodology used was bibliographic, documentary and empirical research, using questionnaire, interview and focal group as instruments. The results had showed; (i) the final students of Law courses perceive the importance of education; educational legislation; (ii) the course coordinators also showed lack of knowledge about the autonomy of the Educational Right; (iii) the Educational Law is a fruitful field for academic research. Finally, the educational management of the courses presents, for the most part, a considerable structure in the PPC (Pedagogical Course Project) but, to which the results of the research point out, do not reverberate to the practice of democracy in the routine of the institutions of Legal Education of the city.

Key-words: Educational Law; Legal Education; Educational Research.

\* Mestre em Educação pela PUC Campinas. Especialista em Direito Educacional pelo SATEducacional. Advogada. Bacharelado em Direito pela FACAMP. Integrante do grupo de pesquisa Política e Fundamentos da Educação (CNPq/Campinas SP). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7040076229245635>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5434-793X>. E-mail: [camillavillanova@gmail.com](mailto:camillavillanova@gmail.com).

\*\* Pós-Doutorado em Administração da Educação pela FEUSP. Doutor em Educação pela Unicamp. Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq. Professor Permanente do PPG Educação da PUC Campinas. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6369572439782922>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2918-0952>. E-mail: [samuels@gmail.com](mailto:samuels@gmail.com).

## INTRODUÇÃO

O Direito à Educação faz parte do universo dos Direitos Fundamentais Sociais, constante na Declaração Universal dos Direitos Humanos, cuja aplicação é considerada vinculante, já que possui classificação jurídica de costume internacional e ratificado pelo Brasil. O Direito Educacional é ramo autônomo da Ciência do Direito, cujo objetivo é o estudo hermenêutico da estrutura jurídica e política criada pelo Estado para a educação nacional.

O referido ramo da Ciência do Direito conta com reconhecidos autores que cuidam e debatem a temática, como Di Dio<sup>1</sup>, Edvaldo Boaventura<sup>2</sup>, Nelson Joaquim<sup>3</sup>, além das contribuições filosóficas e pedagógicas de Anísio Teixeira<sup>4</sup> (1968a, 1968b, 1968c) à época em que não se falava em Direito Educacional nos termos atuais. A contínua busca por aprimorar a legislação educacional é insuficiente para se conquistar a justiça social, no entanto, esse segmento, o Direito Educacional, em última instância, focaliza a plenitude de conquista da autonomia individual para o aprimoramento da vida social.

O Projeto de Lei nº 678/2007<sup>5</sup>, proposto pelo Deputado Federal (PSDB/MG) Bonifácio de Andrada, pretende a consolidação da legislação educacional brasileira, em complemento à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). O referido projeto conta com 26 normativas legais sobre a educação nacional reunidas. Atualmente o projeto está arquivado. Evidente que sua recuperação necessitaria de 12 (doze) anos de atualização das modificações legislativas, mas já anuncia os anseios de muitos acadêmicos e especialistas da área.

Apesar da participação de diversos autores da Educação e do Direito Educacional, o estudo optou pela adoção de Anísio Teixeira como referencial teórico, utilizando-se de seus escritos “Educação é um Direito”, “Educação não é privilégio”, “Pequena introdução à filosofia da educação”, “Educação e o mundo moderno”, entre outros artigos publicados. O referido autor foi filósofo da educação, aluno e tradutor de John Dewey (1859-1952), com participação ativa em cargos significativos para incentivar o desenvolvimento de políticas públicas em educação no país. Teixeira foi diretor do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), além de exercer cargo similar ao Secretário de Educação à época. A escolha do referido referencial teórico resultou da

---

<sup>1</sup> DI DIO, Renato Alberto Teodoro. *Contribuição à Sistematização do Direito Educacional*. Tese livre docência. São Paulo: Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, 1981.

<sup>2</sup> BOAVENTURA, Edivaldo M. *Um Ensaio de Sistematização do Direito Educacional*. Brasília: s/e, 1996.

<sup>3</sup> JOAQUIM, Nelson. *Direito Educacional Brasileiro: história, teoria e prática*. 3 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

<sup>4</sup> TEIXEIRA, Anísio S. *Educação é um direito: dependência essencial da democracia da efetivação desse direito; a educação como problema político e sua organização e administração como serviço público especial e autônomo; bases para um plano de organização dos sistemas estaduais de educação*. Brasília: Cia. Ed. Nacional, 1968a; TEIXEIRA, Anísio S. *Educação não é privilégio*. Brasília: Cia. Ed. Nacional, 1968b; TEIXEIRA, Anísio S. *Pequena introdução à filosofia da educação: a escola progressiva ou a transformação da escola*. Brasília: Companhia Editora Nacional, 1968c.

<sup>5</sup> BRASIL. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei PL 678/2007*. Consolida a legislação educacional brasileira em complementação a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional. Brasília, 2007. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=D4B032C9FAC5BD3E94FDA6EF73D1BA22.node2?codteor=516849&filename=Avulso+-PL+678/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D4B032C9FAC5BD3E94FDA6EF73D1BA22.node2?codteor=516849&filename=Avulso+-PL+678/2007). Acesso em 26 mai. 2019e.

necessidade de buscar a filosofia da educação aplicada à realidade brasileira, de modo a incluir os fundamentos políticos que incidem na prática da aplicação do Direito.

O artigo estabeleceu como pergunta: que concepções de direito educacional têm estudantes e coordenadores de cursos de Direito da cidade de Campinas, SP? O objetivo do estudo consistiu em analisar as concepções de estudantes e de coordenadores de cursos de Direito da cidade de Campinas, Estado de São Paulo, sobre o Direito Educacional. O ponto de partida do estudo foi a revisão de literatura realizada na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), considerando o período de 2004, ano de publicação da Resolução CES/CNE nº 9<sup>6</sup>, até 2018, ano de finalização do estudo. Houve análise da Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2018<sup>7</sup> que substituiu a referida Resolução 9/2004, no entanto, o estudo foi feito no período de vigência da Resolução 9/2004. Por meio dos descritores “Direito Educacional”, “Legislação de Ensino” e “Direito à Educação” foram encontrados 16 resultados que relacionam Direito Educacional e Educação Jurídica.

O artigo de Marchese<sup>8</sup> tratou da crise do ensino jurídico no Brasil e as possíveis contribuições da Educação Geral e utilizou-se do método de pesquisa bibliográfica para sugerir ênfase da Educação Geral na Educação Jurídica. Por outro lado, o estudo de Heritt<sup>9</sup> utiliza-se de metodologia inovadora ao aplicar questionário e entrevista com docentes, discentes e egressos da disciplina de Psicologia de uma instituição de Londrina, para discutir sobre os saberes e práticas da docência da disciplina de Psicologia no curso de Direito. Castro<sup>10</sup> discutiu a organização do curso de Direito da Universidade Estadual de Roraima à Luz da Resolução CNE/CES nº 9/2004<sup>11</sup>, para tanto utilizou-se como metodologia essencialmente pesquisa bibliográfica e documental. Os três exemplos são suficientes para demonstrar que (i) não se encontrou variedade de estudos empíricos sobre o tema e (ii) não houve investigação no município em referência, justificando a pesquisa.

Além dos indícios enumerados, já suficientes para legitimar a realização do estudo em tela, a partir da revisão de literatura já foi possível perceber fragilidade na utilização do termo Direito Educacional, já que o número de pesquisas alcançadas com os

<sup>6</sup> BRASIL. *Resolução CNE/CES nº 9*, de 29 de Setembro de 2004. Brasília, 2004. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces09\\_04.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces09_04.pdf). Acesso em 27 abr. 2019c.

<sup>7</sup> BRASIL. *Resolução CNE/CES nº 5*, de 17 de Dezembro de 2018. Brasília, 2018. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2018-pdf/104111-rces005-18/file>. Acesso em 27 abr. 2020.

<sup>8</sup> MARCHESE, Fabrizio. *A crise do ensino jurídico no Brasil e as possíveis contribuições da educação geral*. 2006. 263p. Dissertação de Mestrado - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/252532>. Acesso em 14 nov. 2018.

<sup>9</sup> HERITT, Shirley. *Docência da Disciplina de Psicologia no Curso de Direito: saberes e práticas*. 2012. 106f. Dissertação de Mestrado em Educação - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.uel.br/document/?code=vtls000178506>. Acesso em 20 nov. 2018.

<sup>10</sup> CASTRO, Pierre Santos. *A organização do Curso de Direito da Universidade Estadual de Roraima à luz da Resolução CNE/CES nº 09/2004*. 2018. 136 f. + 570f. Anexos. Tese de Doutorado em Educação: Currículo - Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: Currículo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

<sup>11</sup> BRASIL. *Resolução CNE/CES nº 9*. Op. Cit.

descritores “Legislação de Ensino” e “Direito à Educação” foi 23 (vinte e três) vezes maior que o número de pesquisas encontradas com o descritor “Direito Educacional”.

Nesse sentido, viu-se como oportuno o desenvolvimento de estudo que verificasse a participação do Direito Educacional no currículo e na gestão das Instituições de Educação Jurídica da Cidade de Campinas/SP. Para tanto, optou-se por buscar a percepção dos discentes e dos coordenadores dos cursos das referidas Instituições. Diante do envolvimento com estudo de campo, a pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa, além de ter havido financiamento das agências CAPES e CNPq.

Do ponto de vista formal, o artigo está organizado em três momentos. Após a análise temática no contexto da legislação, focalizando os princípios constitucionais e infraconstitucionais) do Direito Educacional e sua aplicação para a Educação Jurídica, apresenta-se o método e instrumentos de investigação passando para a discussão e análise dos resultados. A importância para o campo jurídico está na ausência de tratamento do tema Direito Educacional em artigos científicos.

### **A educação no direito – os elementos que compõem o direito educacional**

Inicialmente urge apresentar os conceitos que envolvem os debates teóricos do estudo. Teixeira<sup>12</sup> define como educação a capacidade humana de conhecer a própria experiência, ou seja, as experiências não são apenas sentidas, mas conhecidas. O processo que envolve o conhecer a experiência, para o autor, envolve a “[...] contínua reorganização e reconstrução da experiência”<sup>13</sup>. Em outras palavras, o processo educativo é o real envolvimento do sujeito em desenvolvimento com o ato contínuo de experimentar.

Para uma educação democrática, portanto, o autor vai relacionar o conceito de educação com o conceito de democracia, demonstrando ser este último uma forma de organização social fundamentada na igualdade de responsabilidade e oportunidade entre os sujeitos sociais<sup>14</sup>. Assim, a prática de uma educação democrática seria a inclusão da experiência democrática dentro da instituição de ensino, sob a finalidade de reverberar à atuação cidadã do sujeito educado fora da instituição. A prática da educação democrática, assim, envolve preceitos Constitucionais basilares, como o princípio democrático e o direito à educação.

Como mencionado, o direito à educação é Direito Humano internacionalmente reconhecido, constante na Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>15</sup> e classificado como direito social. De acordo com o mencionado direito, a todo ser humano é garantido o direito à instrução gratuita e obrigatória nos graus elementares e fundamentais, cujo

---

<sup>12</sup> TEIXEIRA, Anísio S. *Pequena introdução à filosofia da educação: a escola progressiva ou a transformação da escola*. Brasília: Companhia Editora Nacional, 1968c. p. 88.

<sup>13</sup> TEIXEIRA. Op. Cit., p. 91.

<sup>14</sup> TEIXEIRA, Anísio S. *Em marcha para a democracia: à margem dos Estados Unidos*. Org. Clarice Nunes. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007. p. 67.

<sup>15</sup> ONU. *Declaração Universal Dos Direitos Humanos*. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível na Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo em: [www.direitoshumanos.usp.br](http://www.direitoshumanos.usp.br). Acesso em 03 nov. 2018.

objetivo é orientar ao pleno desenvolvimento da pessoa humana<sup>16</sup>. Insta ressaltar que as Declarações internacionais, apesar de não serem Tratados, possuem eficácia vinculante, já que são compreendidas pelo Direito Internacional como costume. O direito fundamental à educação é plenamente aplicado, sendo a referida Declaração referência internacional para tanto.

Somando os debates dos autores citados na introdução com outras produções literárias e eventos como congressos e seminários, incentivados principalmente pela ABRADE (Associação Brasileira de Direito Educacional), o estudo alcançou a compreensão de que o Direito Educacional é um ramo autônomo da Ciência do Direito e tem como objeto a relação educacional dos sujeitos da comunidade escolar<sup>17</sup>. Para tanto, o Direito legisla sobre as relações que envolvem instituições educacionais públicas e privadas, Poder Público, aluno, professor, funcionários e gestores da instituição, de modo específico para cada grau de ensino - infantil, fundamental, médio e superior<sup>18</sup>.

O Direito Educacional, assim, é uma estrutura jurídica e política, criada de acordo com o ordenamento jurídico vigente, para reger o Sistema Nacional de Ensino e as relações educacionais entre os particulares, as instituições, o Poder Público e a sociedade.

O direito constitucional à educação, por sua vez, é a relação direta do Direito Educacional, enquanto estrutura social e política da educação nacional, aos direitos humanos fundamentais. Apesar das aparentes similaridades, o Direito Educacional, como estrutura nacional, não pode ser confundido com o direito à educação, como direito humano. Inclusive, cabe ressaltar que existe a possibilidade do Direito Educacional negar o direito à educação, ofendendo a perspectiva humanística da educação no contexto internacional, e se essa possibilidade não for esclarecida e conscientemente afastada, o perigo iminente é a naturalização da omissão dos direitos sociais. De toda feita, o objetivo sobre a instrução humana é alcançar uma estrutura (Direito Educacional) que enalteça o direito à educação com igualdade e qualidade para todos os membros da sociedade.

A diversidade de assuntos e sujeitos concede ao Direito Educacional um caráter de interdisciplinaridade com as outras áreas do Direito. Assim, nas relações educacionais podem surgir assuntos relacionados com temática de Direito Constitucional, Civil, Penal, Tributário, Internacional, Administrativo, da Criança e do Adolescente, do Consumidor, Trabalhista, entre outros. Essas relações é o que Joaquim vai chamar de “[...] interfaces do Direito Educacional”<sup>19</sup>. A partir dessa interdisciplinaridade, a pesquisa empírica também se preocupou em verificar a existência dos assuntos educacionais no estudo dessas outras legislações específicas - já que não houve qualquer indício de existência de matéria exclusiva para cuidar da legislação em educação.

A principal relação do Direito Educacional é com o Direito Constitucional, já que a Constituição Federal de 1988 apresenta sua raiz principiológica e dedica 10 artigos, a

---

<sup>16</sup> ONU. Op. Cit.

<sup>17</sup> ABRADE. *Associação Brasileira de Direito Educacional*. Disponível em: <http://www.abrade.org.br/>. Acesso em 27 abr. 2019.

<sup>18</sup> JOAQUIM, Nelson. *Direito Educacional Brasileiro: história, teoria e prática*. 3 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015. p. 67; BOAVENTURA, Edivaldo M. *Um Ensaio de Sistematização do Direito Educacional*. Brasília: s/e, 1996. p. 25.

<sup>19</sup> JOAQUIM. Op. Cit., p. 73-93.

partir do artigo 205, para cuidar dos direitos e garantias advindos do direito subjetivo<sup>20</sup> à educação. Os princípios apresentados pelo artigo 206 da CF<sup>21</sup> orientam a criação e interpretação de toda a legislação educacional infraconstitucional, e não podem ser sopesados ou afastados por motivos circunstanciais.

São princípios constitucionais e infraconstitucionais do Direito Educacional, todos constantes no artigo 206 da CF<sup>22</sup> e no artigo 3º da LDBEN<sup>23</sup>:

1. Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
2. Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
3. Pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
4. Gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
5. Valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
6. Gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
7. Garantia de padrão de qualidade;
8. Piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal;
9. Respeito à liberdade e apreço à tolerância;
10. Valorização da experiência extraescolar;
11. Vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais;
12. Consideração com a diversidade étnico-racial.

Com o detalhamento e devido questionamento filosófico de cada princípio, pretendeu-se explorar as diversas possibilidades de discussão sobre os dispositivos interpretativos aplicados à legislação educacional e suas interrelações com outros assuntos jurídicos da sociedade. A partir da análise individual de cada um dos princípios acima, o ensaio alcançou a compreensão de que toda a estrutura principiológica foi criada com a finalidade de delimitar a compreensão para alcance do princípio de garantia do padrão de qualidade, constante no inciso VII do referido artigo 206. O objetivo da Constituição Federal de 1988, portanto, demonstra-se orientar à plena aplicação do direito internacional e humano à educação para a sociedade brasileira.

É motivado por essa anima internacional, que os princípios educacionais terão aplicação como regra, ou seja, são princípios inafastáveis por motivos circunstanciais, não podendo ser sopesado ou ponderado sob pena de negação existencial do dispositivo. É o que Barroso<sup>24</sup> vai chamar de princípio constitucional de eficácia direta.

---

<sup>20</sup> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente, cf. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em 13 nov. 2019a.

<sup>21</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Op. Cit.

<sup>22</sup> BRASIL. Idem.

<sup>23</sup> BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)*. Lei 9394/96. Brasília, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 27 abr. 2019b.

<sup>24</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 250.

## Direito educacional para a educação jurídica

Ao orientar o tema Direito Educacional para a Educação Jurídica, pode-se observar duas perspectivas: (i) aplicação dos princípios educacionais pela gestão do curso de Direito, como toda instituição educacional; (ii) inclusão do conteúdo da legislação educacional no currículo da Educação Jurídica.

Dentre os princípios enumerados no item anterior, a gestão do curso de Direito, como qualquer outra gestão educacional, deve aplicar o princípio democrático como orientação à todas as práticas gerenciais. Ainda que o debate tenha argumento em observar que o dispositivo constitucional estipula expressamente a gestão democrática para o ensino público, o ensaio recorreu aos princípios democráticos basilares da Constituição vigente, além de demonstrar a perseguição desse princípio por programas de verificação da qualidade no ensino superior nacional.

Como demonstrado pelos conceitos de Teixeira<sup>25</sup> no início do tópico anterior, a educação democrática é verificada pela atuação gerencial da instituição de ensino, que deve oportunizar aos estudantes o exercício da democracia. Nobre e Mendonça<sup>26</sup> vão nomear como “boa educação” aquela que “(...) possibilita a formação do cidadão capaz de um pensar crítico acerca dos problemas de seu tempo e de viver também de forma democrática”. Joaquim<sup>27</sup> vai relacionar a prática da gestão democrática diretamente com a efetivação do princípio da qualidade de ensino, demonstrando sua importância não apenas teórica, mas prática.

A Resolução CES/CNE nº 9/2004, substituída recentemente pela Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2018, que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Direito, prevê em seu artigo 3º a busca do seguinte perfil do graduando:

Art. 3º. O curso de graduação em Direito deverá assegurar, no perfil do graduando, sólida formação geral, humanística e axiológica, capacidade de análise, domínio de conceitos e da terminologia jurídica, adequada argumentação, **interpretação e valorização dos fenômenos jurídicos e sociais, aliada a uma postura reflexiva e de visão crítica que fomente a capacidade e a aptidão para a aprendizagem autônoma e dinâmica**, indispensável ao exercício da Ciência do Direito, da prestação da justiça e do **desenvolvimento da cidadania**<sup>28</sup>. (grifou-se)

Aduz-se, assim, que a legislação que rege a Educação Jurídica nacional espera que o graduado em Direito tenha desenvolvido formação crítica, autônoma e dinâmica, no sentido de auxiliar a prestação da justiça e incentivar o desenvolvimento da cidadania.

---

<sup>25</sup> TEIXEIRA, Anísio S. *Educação é um direito: dependência essencial da democracia da efetivação desse direito; a educação como problema político e sua organização e administração como serviço público especial e autônomo; bases para um plano de organização dos sistemas estaduais de educação*. Brasília: Cia. Ed. Nacional, 1968a; TEIXEIRA, Anísio S. *Educação não é privilégio*. Brasília: Cia. Ed. Nacional, 1968b.; TEIXEIRA, Anísio S. *Pequena introdução à filosofia da educação: a escola progressiva ou a transformação da escola*. Brasília: Companhia Editora Nacional, 1968c.

<sup>26</sup> NOBRE, José Aguiar; MENDONÇA, Samuel. *Desafios para a educação democrática e pública de qualidade no Brasil*. 1 edição. Curitiba: Appris, 2016. p. 101.

<sup>27</sup> JOAQUIM, Nelson. *Direito Educacional Brasileiro: história, teoria e prática*. 3 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015. p. 176.

<sup>28</sup> BRASIL, 2019c.

A persecução de objetivos principiológicos, como é o caso do citado perfil do graduando, envolve elevado grau de abstração para verificação objetiva de sua efetividade. No entanto, pôde-se alcançar diversas críticas da literatura quanto à manutenção de uma prática educacional tradicionalista e em descompasso com o desenvolvimento social nas instituições de Educação Jurídica no Brasil<sup>29</sup>. Merchese<sup>30</sup> aponta otimismo, incentivando o desenvolvimento de currículos com formação em humanidades, com objetivo de fugir da prática elitista e da ausência de formação crítica dos bacharéis em Direito.

Alcançamos, assim, a perspectiva curricular de inclusão do Direito Educacional na formação em Direito. A Resolução CNE/CES nº 9/2004, da mesma forma que a Resolução CNE/CES nº 5/2018 não estipulam o Direito Educacional como disciplina obrigatória para os cursos de Direito, mas não o proíbem. Nesse sentido, o referido ramo da Ciência Jurídica pode ser componente curricular como disciplina ou, ainda, como conteúdo evidente nas questões interdisciplinares com os outros ramos do Direito.

As modificações sugeridas pelo Parecer CNE/CES nº 635/2018<sup>31</sup>, consubstanciadas pela Resolução CNE/CES nº 5, de 2018, para aumento do rol de disciplinas obrigatórias, abrange a inclusão da Teoria Geral do Direito, o Direito Previdenciário e a Mediação, Conciliação e Arbitragem, permanecendo optativa a opção pelo Direito Educacional como disciplina específica. Merchese<sup>32</sup> contribui ao debate ao apresentar narração histórica da Educação Jurídica no Brasil, destacando as influências políticas e sociais que acarretaram nas alterações das disciplinas obrigatórias para o curso de Direito.

Trata-se de um currículo dominado pelo direito normatizado, ou seja, voltado exclusivamente para o ensino da legislação estabelecida. Não há abertura curricular para que se possa pensar o Direito, ou construir um raciocínio acerca do que representa o Direito para a sociedade e como poderia ele beneficiá-la ou auxiliá-la em seu desenvolvimento. Através de matérias profissionalizantes, técnicas e voltadas para a especialização e a legislação positivada, vêm-se construindo juristas autônomos e sem expressão<sup>33</sup>.

O trecho apresentar a crítica de Marchese ao currículo da Educação Jurídica nacional, apelando, em síntese, para a inclusão de disciplinas com conteúdo do que o autor chama de educação geral. O apelo parece encontrar respaldo na nova redação acrescida pelo parágrafo 4º do artigo 2º do Parecer nº 635/2018:

Art. 2º No Projeto Pedagógico do Curso (PPC) deverão constar: (...) § 4º O PPC deve prever ainda as formas de tratamento transversal dos conteúdos exigidos

<sup>29</sup> CARVALHO, N. de P. Uma análise do ensino jurídico no Brasil. *Revista Jurídica Da FA7*. [S.l.], n. 8, v. 1, p. 249-260. Disponível em: <https://doi.org/10.24067/rju7.8.1:125>. Acesso em 20 out. 2020.

<sup>30</sup> MARCHESE, Fabrizio. *A crise do ensino jurídico no Brasil e as possíveis contribuições da educação geral*. 2006. p. 85.

<sup>31</sup> BRASIL. *Parecer CNE/CES nº 635*, de 4 de outubro de 2018. Brasília, 2018. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=100131-pces635-18&category\\_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=301921](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=100131-pces635-18&category_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=301921). Acesso em 15 nov. 2019d.

<sup>32</sup> MARCHESE, Fabrizio. *A crise do ensino jurídico no Brasil e as possíveis contribuições da educação geral*. 2006.

<sup>33</sup> Idem, p. 114.

em diretrizes nacionais específicas, tais como as políticas de educação ambiental, de educação em direitos humanos, de educação para a terceira idade, de educação em políticas de gênero, de educação das relações étnico-raciais e histórias e culturas afro-brasileira, africana e indígena, entre outras <sup>34</sup>.

Com a inclusão do citado dispositivo, as instituições de Educação Jurídica deverão adequar seus currículos às exigências da legislação educacional em geral, considerados como assuntos transversais, mas a partir de então obrigatórios.

Importa diretamente ao Direito Educacional a inclusão de disciplinas de humanidades no currículo. Isso porque permitem, no geral, o diálogo com a prática da cidadania e da vida profissional orientadas ao desenvolvimento social. O ensino do Direito Educacional, no que toca os conceitos pedagógicos, acrescentam ao debate sobre cidadania e sociabilidade, já que “(...) as relações entre filosofia e educação são tão intrínsecas que John Dewey pôde afirmar que as filosofias são, em essência, teorias gerais de educação”<sup>35</sup>. Pode-se abstrair, assim, que o estudo do Direito Educacional revela a íntima relação entre a filosofia de pensar a educação nacional em forma de estrutura jurídica, o que colabora conjuntamente à formação humana e profissional do bacharel em Direito.

Sendo alternativa da gestão do curso de Direito a inclusão do Direito Educacional no currículo, não há que se falar em inadequação das instituições às normativas, pretende-se, ao contrário, apresentar momento propício da contemporaneidade para alterar e adequar o currículo de formação dos bacharéis em Direito às novas necessidades do mundo moderno. Castiglio e Martino<sup>36</sup> constataram que 9 (nove) Instituições de Educação Superior Federais, do total de 49 (quarenta e nove), no Brasil, já possuem o Direito Educacional como disciplina específica em seu Projeto Pedagógico de Curso de Direito. Os autores concluem pela dificuldade de reconhecimento do Direito Educacional na graduação, ficando restrito à atuação em pós-graduação ou especialização.

Outra possibilidade de encontrar o Direito Educacional no currículo é alcançar as interdisciplinaridades do conteúdo, verificando a compreensão sobre os aspectos Penais, Cíveis, Administrativos, Tributários, Trabalhistas, entre outros, da relação educacional entre os sujeitos que compõem a comunidade escolar.

Para verificação da participação do Direito Educacional nas instituições participantes da pesquisa, o ensaio optou por instrumentos de pesquisa empírica, capazes de perceber a perspectiva de estudantes e coordenadores dos cursos de Direito de Campinas/SP sobre o tema, tanto na prática pedagógica da instituição quanto no conteúdo curricular.

---

<sup>34</sup> BRASIL. *Parecer CNE/CES nº 635*, de 4 de Outubro de 2018. Brasília, 2018. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=100131-pces635-18&category\\_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=301921](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=100131-pces635-18&category_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=301921). Acesso em 15 nov. 2019d.

<sup>35</sup> TEIXEIRA, Anísio S. Filosofia e educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v. 32, n. 75, jul./set. p.14-27, 1959. p. 1.

<sup>36</sup> CASTIGLIO, Santiago; MARTINO, Vânia. A Educação como “prioridade”: O Direito Educacional na Matriz Curricular dos Cursos de Direito das Universidades Federais Brasileiras. *Camino: Caminhos da Educação*. [S.l.], v. 8, n. 2, p. 172-188, 2017. p. 183.

## Metodologia da pesquisa

A questão do método na pesquisa em Direito tem sido objeto de reflexões de diferentes autores. Samuel<sup>37</sup> argumenta que é necessário, além do trabalho jurisprudencial e doutrinário, a utilização de instrumentos que possam ser capazes de captar o real, conforme diferentes ciências, com destaque para Ciência Política, a Antropologia e a Educação, para citar alguns exemplos. Pesquisas em Direito têm se notabilizado por exames teóricos. A Revista de Estudos Empíricos em Direito significa o empenho do campo para o aprimoramento epistemológico do Direito com a publicação de pesquisas empíricas, isto é, pesquisas de campo realizadas com participantes.

Para alcançar o objetivo proposto foi feita inicialmente revisão de literatura, momento em que se constatou a pequena ocorrência de trabalhos acadêmicos que tratam o Direito Educacional enquanto área específica, além de fragilidade na utilização do termo “Direito Educacional”. Nenhuma das pesquisas encontradas cuidaram de analisar as IES de Educação Jurídica no município de Campinas/SP, o que refletiu a pertinência do desenvolvimento da pesquisa que se propôs.

Na sequência, dedicou-se à pesquisa documental com leitura do Projeto Pedagógico do Curso (PPC) de Direito de cada uma das 10 (dez) IES de Educação Jurídica de Campinas, todas coincidentemente privadas, encontradas a partir do cadastro no Sistema e-MEC<sup>38</sup>. Neste momento pôde-se constatar a ausência do Direito Educacional enquanto disciplina específica, tanto nas matérias obrigatórias quanto optativas, mas todos preveem de forma abstrata princípios educacionais, pedagógicos e democráticos para regimento das atividades da instituição. Os demais elementos consideráveis dos PPC's foram apresentados durante as discussões do estudo.

A terceira fase do método constitui-se de pesquisa empírica e utilizou-se dos instrumentos: (i) questionário, (ii) grupo focal e (iii) entrevista. Tendo em vista a participação de seres humanos, o projeto de pesquisa precisou ser avaliado pelo Comitê de Ética em Pesquisa antes de sua aplicação e obteve aprovação.

Todas as 10 (dez) IES em Educação Jurídica da cidade foram convidadas a participar do questionário, entretanto apenas metade das instituições aceitaram a aplicação da pesquisa. Foram 63 (sessenta e três) estudantes do último ano de 5 (cinco) IES de Educação Jurídica de Campinas respondendo 26 (vinte e seis) questões elaboradas para captar suas percepções e conhecimentos sobre o Direito Educacional na teoria e na prática das instituições participantes. Nesse sentido, participaram do questionário questões de perfil e opinativas, como: “Você já ouviu falar em Direito Educacional antes da apresentação dessa pesquisa?”; “Você ouviu sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional na sua formação?”; “Você já participou de alguma organização como Conselho ou Coletivo Estudantil?”; “Você acredita que a relação educacional tem autonomia jurídica suficiente para sustentar um ramo específico na Ciência do Direito?” etc. E, ainda, questões de conteúdo, em que os alunos deveriam responder se a frase era

<sup>37</sup> SAMUEL Geoffrey. *Epistemology and Method in Law*. New York: Routledge, 2016.

<sup>38</sup> BRASIL. MEC. *Sistema e-MEC*. Brasília, 2017. Disponível em <http://emec.mec.gov.br/>. Acesso em 05 mai. 2019f.

verdadeira ou falsa, sendo uma das respostas a correta de acordo com alguma legislação educacional.

A aplicação do questionário foi presencial, tendo os pesquisadores se dirigido às instituições em horário de aula, para, mediante autorização das instituições, convidar os alunos a participarem da pesquisa, entregando o questionário impresso e o TCLE (Termo de Consentimento Livre e Esclarecido) para preenchimento e assinatura daqueles que aceitaram voluntariamente. As respostas foram reunidas e analisadas em gráficos por questão em ordem de pertinência.

Para o grupo focal foram convidados os alunos que responderam ao questionário nas duas instituições que aceitaram participar da pesquisa e foram bonificadas pelo programa OAB Recomenda<sup>39</sup>. O filtro para aplicação desse segundo instrumento de pesquisa (considerando a ordem de realização) foi a utilização do critério de qualidade de ensino proposto pela OAB, órgão de classe dos advogados do Brasil, ou seja, o “selo OAB”. A primeira versão do grupo focal contou com 4 (quatro) estudantes, enquanto a segunda contou com 3 (três) estudantes, todos do último ano do curso de Direito das instituições pesquisadas.

A utilização do grupo focal merece atenção, já que se cuida de instrumento de pesquisa incomum no meio acadêmico do Direito. O grupo focal diverge da entrevista já que pretende não apenas a coleta de informações do participante, mas a construção coletiva de compreensão do assunto, ainda quando há discordância. Ao que foi possível comparar, o grupo focal permitiu aos participantes o contato com outros pontos de vista sobre o assunto da educação na legislação, o que, constataram eles, não foi proposto na graduação. Os encontros duraram cerca de 50 (cinquenta) minutos, período em que os pesquisadores cuidaram de conduzir e apresentar as 9 (nove) questões para os alunos que, em roda, tinham o mesmo tempo de um minuto para responder, com alternância na ordem de fala. Durante os encontros, os pesquisadores tomaram o cuidado de não apresentar argumentos ou posicionamentos sobre os assuntos questionados.

As questões trataram dos mesmos temas do questionário, dando ênfase aos ruídos advindos da análise, à época já em andamento. Alguns diálogos mais intensos foram alcançados nas questões como “Qual a importância das políticas públicas para o cenário educacional que temos hoje?”; “Como era o diálogo com a coordenação do curso na instituição em que você estudou? Se possível, dê exemplos.”; “A existência de espaços democráticos influencia em que medida na relação educacional do aluno com a instituição e/ou professores?”; “Como você acha que a advocacia pode colaborar para efetivação do direito à educação?”; etc. A análise dos resultados dos grupos focais foi feita a partir da elaboração de quadros de respostas e categorias de análise, dos quais foram possíveis relacionar e divergir as respostas dos estudantes para alcançar algumas conclusões.

As entrevistas foram feitas com os coordenadores do curso de Direito das duas instituições que aceitaram participar da pesquisa e possuem o “selo OAB”. Dado o grande volume de dados produzidos pelos dois primeiros instrumentos aplicados, optou-se pela

---

<sup>39</sup> OAB. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. *Programa OAB Recomenda Selo OAB*. 4.ed. 2011. Disponível em: [http://www.uneb.br/files/2011/11/Programa\\_OAB\\_Recomenda.pdf](http://www.uneb.br/files/2011/11/Programa_OAB_Recomenda.pdf). Acesso em: 02 nov. 2019.

simplificação da entrevista com elaboração de questões objetivas. Sendo assim, elaborou-se formulário *online* em que os entrevistados puderam responder com o maior conforto e tempo possíveis.

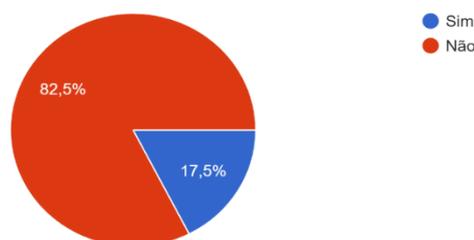
Foram elaboradas 9 (nove) questões, em que os coordenadores responderam sobre seu contato com o Direito Educacional na sua formação e no currículo do curso de Direito, além de expressar opiniões sobre o assunto. Das respostas obtidas foram feitas análises considerando a pertinência das informações.

### Análises e resultados obtidos

A pesquisa bibliográfica, feita a partir do material literário produzido por autores do Direito Educacional e apresentada nos primeiros tópicos deste artigo, permitiu a contextualização dos principais conceitos que alcançam o envolvimento do Direito Educacional com o Ensino Superior de Direito na cidade de Campinas. A partir da compreensão de crescente complexização e judicialização da relação educacional, pôde-se perceber campo fértil para desenvolvimento de pesquisa científica e atuação jurídica da advocacia e da administração pública. Desse entendimento, a área do Direito Educacional merece novas considerações no espaço da Educação Jurídica.

#### Gráfico 1 – Pergunta 3

3. Já ouviu falar em Direito Educacional antes da apresentação desta pesquisa?  
63 respostas



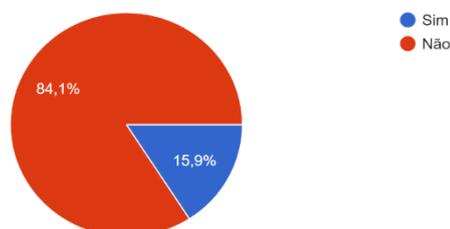
**Fonte:** Elaborado pelos pesquisadores.

A partir dos dados obtidos dos instrumentos de pesquisa empírica, foi possível observar que o Direito Educacional é pouco conhecido e lecionado nas instituições de Educação Jurídica da cidade de Campinas. São 82,5% do universo pesquisado que afirmou nunca ter ouvido falar em Direito Educacional, em consonância ao que os coordenadores de curso afirmaram sobre o conteúdo ter sido ausente em suas formações acadêmicas. Apesar de a maioria declarar o desconhecimento do Direito Educacional no início do questionário, na sequência, 73% dos respondentes afirmaram acreditar que o direito à educação foi contemplado pelo curso. Demonstrou-se, assim, indício de falta de conhecimento dos conceitos, princípios e legislação específica sobre educação.

### Gráfico 2 – Pergunta 8

8. Em seu curso de graduação em Direito, você já ouviu sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional?

63 respostas



**Fonte:** Elaborado pelos pesquisadores

A abordagem dos cursos alcança o direito à educação, classificando-o como Direito Humano constante na Declaração Universal dos Direitos Humanos, mas não alcança os demais dispositivos constitucionais sobre educação, tampouco a principal legislação infraconstitucional que cuida da educação nacional, qual seja, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). A referida lei, segundo 84% (oitenta e quatro por cento) dos alunos, não chegou sequer a ser citada durante a formação.

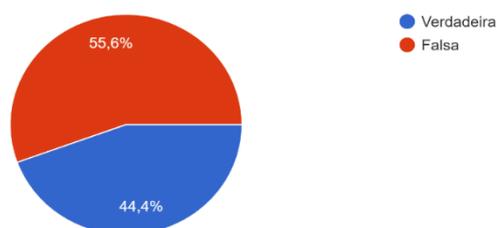
No que se refere às questões conteudistas do questionário, ou seja, as questões com opção correta para a resposta, a porcentagem geral de acerto surpreendeu aos pesquisadores, que verificara que 72% das questões foram respondidas corretamente pelos alunos. No entanto, os 28% de erro instigou à busca das problemáticas, o que só foi possível com a análise de questão por questão.

As referidas questões conteudistas faziam menção às diversas legislações de outros ramos do Direito, como Constitucional, Penal, Civil, Tributário, Trabalhista, Consumerista, da Criança e do Adolescente, entre outros. A partir da análise individual dessas questões, pode-se convergir à percepção de que os alunos tiveram mais dificuldade nas questões que testaram o conhecimento de legislação específica e exclusiva em educação.

### Gráfico 3 – Pergunta 10

10. O Direito constitucional à Educação é um direito subjetivo. Essa frase é:

63 respostas



**Fonte:** Elaborado pelos pesquisadores

Por exemplo, 44% dos alunos erraram a resposta da questão 10 (dez) do questionário ao assinalar que o direito à educação não é um direito subjetivo, negando a previsão constitucional do parágrafo primeiro do artigo 208<sup>40</sup>. Outro exemplo são os 81% de erro da questão 22 (vinte e dois) do questionário, em que os alunos não perceberam a ausência do Poder Público entre os responsáveis pela educação da criança e do adolescente. Ambas as questões, apesar de interdisciplinares com o Direito Constitucional e o Estatuto da Criança e do Adolescente, por constar em referidos dispositivos, referem-se às exclusividades da relação educacional que aparecem, assim, nos dispositivos legais que a rege.

A deficiência conceitual, portanto, concilia aos demais resultados do questionário, já que apontam para um desconhecimento não só dos conhecimentos específicos sobre educação na legislação nacional, mas a própria existência do Direito Educacional como ramo autônomo da Ciência do Direito.

Os encontros de grupo focal também formaram importantes resultados, que orientaram ao entendimento de falta de questionamento dos alunos sobre assuntos educacionais no contexto jurídico. Compreensível que a complexidade das relações educacionais foi progressiva e trouxe ao Direito Educacional conteúdo suficiente para estudo especializado, mas nota-se constante mudança no cenário nacional de aceitação como ramo jurídico de estudo e atuação, cabendo às instituições de Educação Jurídica a devida atualização curricular para uma formação jurídica contemporânea.

Por exemplo, um aluno afirmou no encontro de grupo focal: “Acho que a única política pública que a gente tem, que existe, são as cotas”. A afirmação não difere muito da compreensão limitada dos demais alunos participantes. A posição e fala dos estudantes demonstrou defasagem conceitual dos assuntos que se aproximam à exclusividade da relação educacional. Na referida fala, o aluno demonstra não só desconhecer as possibilidades de intervenção pública para aprimorar o acesso à educação nacional, como limita as questões problemáticas da educação ao acesso.

Como o grupo focal envolve diversas falas, todas que se ouvem, é perceptível no decorrer do encontro a influência que uma fala reverbera às próximas. O sentido é completamente positivo em perceber a construção coletiva da resposta em alguns casos. O fato de os estudantes nunca terem entrado em contato com o mero questionamento sobre a educação na legislação brasileira já traz barreiras à construção argumentativa. Em alguns momentos do encontro, alguns alunos pediram aos pesquisadores um tempo para pensar sobre o assunto, já que jamais refletira sobre a questão. Aconteceu, por exemplo, quando foi questionado sobre instrumentos para prática da democracia na instituição.

Ainda foi possível perceber que todos os alunos limitam a relação educacional para a relação do professor com o aluno, excluindo a possibilidade de inclusão de todos os demais membros da comunidade escolar: gestão, funcionários, famílias, Poder Público e sociedade. Isso porque demonstram limitar à relação educacional que vivem no tempo imediato, ou seja, à relação educacional na formação superior. Os questionamentos que

---

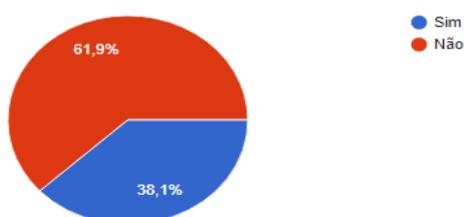
<sup>40</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 13 nov. 2019a.

alcançam a educação básica demonstram trazer inovação no pensamento reflexivo. O desenvolvimento do debate principiológico, portanto, permite incentivar a apreciação dos aspectos que a Constituição determina como princípios educacionais, cuja eficácia classifica-se como direta, ou seja, com aplicação inafastável, como se regra fosse<sup>41</sup>.

#### Gráfico 4 – Pergunta 5

5. Você utiliza os espaços democráticos oferecidos pela sua instituição para discutir, por exemplo, questões curriculares ou outras questões que interferem na relação ensino-aprendizagem?

63 respostas

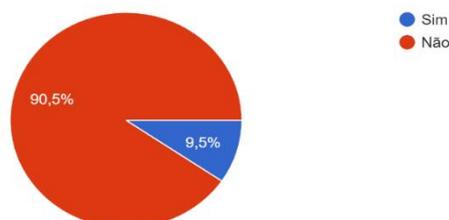


Fonte: Elaborado pelos pesquisadores

#### Gráfico 5 – Pergunta 7

7. Você participa de alguma organização como Conselho ou Coletivo estudantil, que tenha constante comunicação com a coordenação do curso?

63 respostas



Fonte: Elaborado pelos pesquisadores

Além disso, a pesquisa alcançou a percepção de que os instrumentos disponibilizados pelas IES para democratização da participação dos alunos e professores das instituições são bem apresentados pelos PPC's, mas pouco eficientes na prática. No questionário, 38% (trinta e oito por cento) dos alunos afirmaram utilizar os espaços democráticos das instituições, sendo que apenas 9,5% (nove e meio por cento) disseram ter participado de algum coletivo estudantil. Até a modalidade de pesquisa institucional, amplamente aplicada nas IES de Educação Jurídica da região de Campinas, demonstrou-se insuficiente já que na maioria dos casos a aplicação ocorre apenas uma vez e no final da formação. Os encontros de grupo focal também foram determinantes em traduzir a inércia da gestão na tratativa dos problemas apresentados pelos alunos, com relatos, inclusive, de silenciamento. O assunto importa ao Direito Educacional exatamente na

<sup>41</sup> BARROSO. Op. Cit., p. 250.

medida em que se compreende o princípio da gestão democrática como princípio a ser aplicado por todas as instituições de ensino.

A pesquisa ainda se dedicou ao debate de posicionar-se a favor da aplicação do referido princípio à gestão de todas as instituições educacionais, mesmo as de natureza privada, apresentando argumentos como requisito legal da avaliação do ensino superior (SINAES), além da composição em diversas legislações e referência ao princípio democrático como basilar e geral para aplicação de todo o ordenamento jurídico brasileiro. Obviamente sua inaplicabilidade não leva à ilegalidade da prática pedagógica, mas distancia a prática da ideal qualidade de ensino estimada pela Constituição Federal.

## Conclusões

Apesar de nomeada autonomia científica de juristas e especialistas, o Direito Educacional não encontra na formação em Educação Jurídica na Cidade de Campinas/SP o reconhecimento correspondente. Pode-se justificar eventual especialização para conhecimento profundo do conteúdo educação na legislação vigente. No entanto, o desconhecimento ofende a própria autonomia do Direito Educacional, pois percebeu-se desde a revisão de literatura a pouca ocorrência do termo “Direito Educacional” nas pesquisas acadêmicas. Apesar do primeiro Congresso de Direito Educacional datar o ano de 1977, as conquistas para reconhecimento da especialidade estruturada e organizada tornou-se objeto de luta de alguns juristas no país.

A Associação Brasileira de Direito Educacional (Abrade) tem dedicado esforço em escala nacional para consolidar o Direito Educacional como ramo específico da Ciência do Direito, além de pretender difundir o conhecimento da legislação educacional em todo país. Atualmente, a Associação conta com uma lista de especialistas e docentes em Direito Educacional, a qual vem crescendo e, espera-se, venha a colaborar com o desenvolvimento da educação nacional e persecução do direito à educação e demais direitos fundamentais e sociais internacionalmente reconhecidos.

O presente artigo foi desenvolvido com o objetivo de acrescentar conteúdo educacional à Ciência do Direito, com a intenção de trazer referências filosóficas e normativas da educação para o debate jurídico. Para tanto, recorreu-se às instituições de Educação Jurídica da Cidade de Campinas/SP para investigar a participação do Direito Educacional na gestão e no currículo dos cursos de Direito, sob a perspectiva dos estudantes do último ano e da coordenação.

A pesquisa empírica incluiu aplicação de questionário, grupo focal e entrevista, das quais, utilizando-se das compreensões literárias apresentadas, pôde-se abstrair a resposta da problematização apresentada pela introdução: que concepções de direito educacional têm estudantes e coordenadores de cursos de Direito da cidade de Campinas?

Os estudantes compreendem que o direito à educação é um Direito Humano, com proteção internacional, mas nunca ouviram falar em Direito Educacional e em Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, tampouco conhecem seus conteúdos. Além disso, demonstraram falta de hábito à prática da democracia na instituição, o que não parece ser incentivado pela gestão das instituições participantes. Os coordenadores do

curso de Direito, da mesma forma, não conhecem o Direito Educacional, pois, de acordo com eles, não participou de sua formação acadêmica. Pode-se perceber que o desconhecimento dos coordenadores não colabora para que o conteúdo possa alcançar diretamente o currículo da instituição.

O artigo pretendeu otimizar a imagem do Direito Educacional no município de aplicação da pesquisa, incentivando a disseminação do seu conhecimento. O Direito Educacional tem se desenvolvido a partir da complexização das relações educacionais, tornando-se ramo fértil para produção acadêmica e atuação profissional que busquem, essencialmente, o avanço das questões jurídicas e educacionais, sempre elevando à primeira importância o caráter humanístico que é a educação para os direitos sociais.

## REFERÊNCIAS

ABRADE. *Associação Brasileira de Direito Educacional*. Disponível em <http://www.abrade.org.br/>. Acesso em 27 abr. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2017.

BOAVENTURA, Edivaldo M. *Um Ensaio de Sistematização do Direito Educacional*. Brasília: s/e, 1996.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 13 nov. 2019a.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)*. Lei 9394/96. Brasília, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 27 abr. 2019b.

BRASIL. *Resolução CNE/CES nº 9*, de 29 de setembro de 2004. Brasília, 2004. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces09\\_04.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces09_04.pdf). Acesso em 27 abr., 2019c.

BRASIL. *Parecer CNE/CES nº 635*, de 4 de outubro de 2018. Brasília, 2018. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=100131-pces635-18&category\\_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=301921](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=100131-pces635-18&category_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=301921). Acesso em 15 nov. 2019d.

BRASIL. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei PL 678/2007*. Consolida a legislação educacional brasileira em complementação a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional. Brasília, 2007. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=D4B032C9FAC5BD3E94FDA6EF73D1BA22.node2?codteor=516849&filename=Avulso+-PL+678/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D4B032C9FAC5BD3E94FDA6EF73D1BA22.node2?codteor=516849&filename=Avulso+-PL+678/2007). Acesso em 26 mai. 2019e.

BRASIL. MEC. *Sistema e-MEC*. Brasília, 2017. Disponível em: <http://emec.mec.gov.br/>. Acesso em 05 mai. 2019f.

BRASIL. *Resolução CNE/CES nº 5*, de 17 de dezembro de 2018. Brasília, 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2018-pdf/104111-rces005-18/file>. Acesso em 27 abr. 2020.

CARVALHO, N. de P. Uma análise do ensino jurídico no Brasil. *Revista Jurídica Da FA7*. [S.l.], n. 8, v. 1, p. 249-260. Disponível em: <https://doi.org/10.24067/rju7,8.1:125>. Acesso em 20 out. 2020.

CASTIGLIO, Santiago; MARTINO, Vânia. A Educação como “prioridade”: O Direito Educacional na Matriz Curricular dos Cursos de Direito das Universidades Federais Brasileiras. *Camine: Caminhos da Educação*. [S.l.], v. 8, n. 2, p. 172-188, 2017.

CASTRO, Pierre Santos. *A organização do Curso de Direito da Universidade Estadual de Roraima à luz da Resolução CNE/CES nº 09/2004*. 2018. 136f. + 570f. Anexos. Tese de Doutorado em Educação: Currículo - Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: Currículo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

DI DIO, Renato Alberto Teodoro. *Contribuição à Sistematização do Direito Educacional*. Tese livre docência. São Paulo: Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, 1981.

HERITT, Shirley. *Docência da Disciplina de Psicologia no Curso de Direito: saberes e práticas*. 2012. 106f. Dissertação de Mestrado em Educação - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.uel.br/document/?code=vtls000178506>. Acesso em 20 nov. 2018.

JOAQUIM, Nelson. *Direito Educacional Brasileiro: história, teoria e prática*. 3 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

MARCHESE, Fabrizio. *A crise do ensino jurídico no Brasil e as possíveis contribuições da educação geral*. 2006. 263p. Dissertação de Mestrado - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/252532>. Acesso em: 14 nov. 2018.

NOBRE, José Aguiar; Mendonça, Samuel. *Desafios para a educação democrática e pública de qualidade no Brasil*. 1. ed. Curitiba: Appris, 2016.

OAB. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. *Programa OAB Recomenda Selo OAB*. 4.ed. 2011. Disponível em: [http://www.uneb.br/files/2011/11/Programa\\_OAB\\_Recomenda.pdf](http://www.uneb.br/files/2011/11/Programa_OAB_Recomenda.pdf). Acesso em 02 nov. 2019.

ONU. *Declaração Universal Dos Direitos Humanos*. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível na Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo em: [www.direitoshumanos.usp.br](http://www.direitoshumanos.usp.br). Acesso em 03 nov. 2018.

SAMUEL Geoffrey. *Epistemology and Method in Law*. New York: Routledge, 2016.

TEIXEIRA, Anísio S. *Educação é um direito: dependência essencial da democracia da efetivação desse direito; a educação como problema político e sua organização e administração como serviço público especial e autônomo; bases para um plano de organização dos sistemas estaduais de educação*. Brasília: Cia. Ed. Nacional, 1968a.

TEIXEIRA, Anísio S. *Educação não é privilégio*. Brasília: Cia. Ed. Nacional, 1968b.

TEIXEIRA, Anísio S. *Pequena introdução à filosofia da educação: a escola progressiva ou a transformação da escola*. Brasília: Companhia Editora Nacional, 1968c.

TEIXEIRA, Anísio S. *Educação e o mundo moderno*. Brasília: Cia. Ed. Nacional, 1969.

TEIXEIRA, Anísio S. Filosofia e educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v. 32, n. 75, p.14-27, jul./set., 1959.

TEIXEIRA, Anísio S. *Em marcha para a democracia: à margem dos Estados Unidos*. In: NUNES, Clarice (Org.). Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

Data de Recebimento: 02/08/2022

Data de Aprovação: 09/09/2022

## POR UMA FORMAÇÃO HUMANIZADA: O ENSINO JURÍDICO NA PERSPECTIVA SISTÊMICA

### FOR A HUMANIZED FORMATION: LEGAL EDUCATION FROM SYSTEMIC PERSPECTIVE

Renato Bernardi\*

Sandra Gonçalves Daldegan França\*\*

Flaviane Schiebelbein\*\*\*

#### RESUMO

A pesquisa parte da análise doutrinária sobre a educação jurídica no Brasil e a lógica reducionista que o cerca. Ao adotar o positivismo jurídico, o direito apartou-se do estudo da realidade social e carece de novas percepções para sobreviver à realidade do século XXI. Reconhece a contribuição do pensamento cartesiano para a ciência e ao mesmo tempo destaca seus reflexos na educação universitária, em especial na ciência jurídica, quando os saberes são fragmentados da complexidade humana. Baseado na visão sistêmica proposta por Capra e Luisi; parte da hipótese de que a implantação do pensamento sistêmico deve ser adotada como um novo paradigma para o ensino jurídico. Utilizando-se da técnica de pesquisa bibliográfica e do método de abordagem dedutivo, conclui-se que a adoção do pensamento sistêmico no ensino superior jurídico brasileiro, possibilita uma formação humana, a construção de um pensamento reflexivo e genuinamente crítico em sintonia com mundo complexo e globalizado.

Palavras-chave: Complexidade; Educação Jurídica; Diretrizes Curriculares; Pensamento Cartesiano; Pensamento Sistêmico.

#### ABSTRACT

The research is based on the doctrinal analysis on the Brazilian legal education structured model, that highlights excessively the logical-formal aspects. By adopting legal positivism, law has separated itself from the study of social reality and lacks new insights to survive the reality of the 21st century. Recognizes the contribution of Cartesian thinking to science and at the same time highlights its reflexes in university education, especially in legal science, when knowledge is fragmented from human complexity. Based on the systemic

\*Doutor em Direito do Estado (sub-área Direito Tributário) - PUC-SP. Professor efetivo dos cursos de Bacharelado, Mestrado e Doutorado e Membro da Comissão de Coordenação do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, todos da Faculdade de Direito do CCSA - UENP, Campus de Jacarezinho. Coordenador Pedagógico do PROJURIS Estudos Jurídicos Ltda. Procurador do Estado de São Paulo desde 1994. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1770829313370872> Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5938-5545>. E-mail: [bernardi@uenp.edu.br](mailto:bernardi@uenp.edu.br).

\*\*Mestranda em Ciência Jurídica pelo Programa de Pós Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná. Com especialidade em Direito Penal - FAVENI; Direito Civil e Processo Civil - PROJURIS e em Direito Sistêmico com ênfase em Constelações Sistêmicas - INFOR/Polo de Florianópolis - SC. Facilitadora da Justiça Restaurativa Sistêmica. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5022418460907499>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7124-2240>. E-mail: [sandra\\_daldegan@hotmail.com](mailto:sandra_daldegan@hotmail.com).

\*\*\*Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP. Pós-graduada em Ciências Penais pela Universidade Anhanguera - UNIDERP. Graduada em Direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau - FURB. Graduada em Psicologia pela Universidade Tuiuti do Paraná. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2048027406459229>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8802-5891>. E-mail: [flaviane.schiba1@gmail.com](mailto:flaviane.schiba1@gmail.com).

---

vision proposed by Capra and Luisi; it starts from the hypothesis that the implementation of systemic thinking should be adopted as a new paradigm for legal education. Using the bibliographical research technique and the deductive approach method, the conclusion is that the adoption of systemic thinking in Brazilian legal higher education enables human formation, the construction of a reflexive and genuinely critical thinking in tune with the complex and globalized world.

Key-words: Cartesian Thought; Complexity; Curriculum Guidelines; Legal Education; Systemic Thinking.

## INTRODUÇÃO

Discorrer sobre formação jurídica no século XXI implica reconhecer a necessidade de refletir como as faculdades brasileiras preparam os futuros profissionais para os desafios de um mundo em constante mutação. Dentre esses desafios, destaca-se a falta de profissionais com um olhar sistêmico (que vai além do conhecimento restrito ao sistema do direito). O ser humano não é uma pessoa fragmentada, o corpo e a mente estão diretamente ligados e interconectados. Assim, é preciso entendê-lo como um todo e não mais em partes. É preocupante a crise epistemológica que se instalou nos diversos domínios das áreas científico-educacionais.

Nesse contexto, abordar um paradigma pedagógico diferenciado para o ensino do direito resulta na necessidade de um novo olhar, uma nova visão que possibilite a superação dessa crise e responda a esses desafios ou, ao menos, leve à reflexão. O primeiro passo é superar o paradigma cartesianismo e o caráter fragmentário das ciências. A partir disso, para que ocorra a reconexão dos saberes e a compreensão integral dos conhecimentos, a pesquisa propõe a visão da educação a partir de um pensamento sistêmico e complexo. Para tanto, destaca a necessidade de uma visão interdisciplinar (a que se opõe ao modelo de compartimentalização do conhecimento exigido desde a lógica cartesiana), onde as disciplinas dialoguem com outras áreas do saber e permita em termos gerais abarcar o ensino da condição humana.

A aprendizagem jurídica até então existente, ao relegar à intersubjetividade humana o seu caráter essencial e inafastável, permitiu o distanciamento do meio social no qual atua. Assim, a área do direito construiu um mundo próprio de análise e solução de problemas e se distanciou de outras áreas de conhecimento e da própria realidade social, política e econômica. A estrutura do modelo curricular dos cursos de Direito no Brasil, de forma majoritária, segue o modelo paradigmático que se volta para a busca de soluções formais esquecendo a análise valorativa.

Nesse cenário, a produção do ensino é frequentemente reproduzida mais pela técnica jurídica do que pelo processo cognitivo. Diante dessa perspectiva tecnicista, percebe-se um movimento cada vez mais frequente de compartimentalização do conhecimento. Por esse motivo, propõe-se uma maneira mais cuidadosa e humana para aprender e ensinar o direito, em que será preciso romper com a visão de um conhecimento fragmentado, disjuntivo e pautado nos ideais de certeza e segurança.

Partindo-se da hipótese de que a implantação do pensamento sistêmico deve ser adotado como um novo paradigma para o ensino jurídico brasileiro.

A abordagem sistêmica enxerga as partes na sua totalidade. Uma nova análise sistematizada e sem fragmentos que minguem as chances de compreensão do mundo atual. A proposta sob uma perspectiva sistêmica reflete um arcabouço de informações que podem ser desenvolvidas no ensino e traz para o ensino jurídico possibilidades de construção de um pensamento reflexivo e genuinamente crítico aos sistemas econômicos, sociais e filosóficos dominantes. Além disso, está em sintonia com as tendências e necessidades contemporâneas de um mundo complexo e globalizado.

Portanto, a ciência é conhecimento mutável. Suas fronteiras são sempre expansíveis e devem vislumbrar todas as dimensões em que se desdobra, inclusive com as transformações sociais que envolvem o direito. O ensino jurídico precisa acompanhar a realidade e isso é possível por meio de um ensino transdisciplinar que seja dialógico, complexo, sensível, integrador e inovador. O grande desafio, então, será efetivar essa transdisciplinaridade curricular, o que pode e deve ser realizado ao longo de toda a formação do estudante.

O presente artigo foi dividido em partes das quais a primeira evidencia o pensamento cartesiano e sua contribuição para a ciência como um todo. A segunda refere-se ao engessamento produzido pelo pensamento reducionista na educação jurídica e seus reflexos na sociedade e nos conflitos sociais, quando os saberes ensinados por metodologia fragmentada declinam a necessária análise da complexidade da questão humana. A terceira e última parte investiga sobre a implantação do pensamento sistêmico como um novo paradigma para a educação no século XXI, enfatizando o ensino jurídico como sendo parte integrante de uma ciência social e humana, passível de operar uma mudança considerável na resolução dos conflitos a partir de uma ressignificação de conceitos.

Adotando como marco teórico a visão sistêmica proposta por Capra e Luisi, utiliza-se da técnica de pesquisa bibliográfica e do método de abordagem dedutivo, comparando a evolução de um ensino jurídico cartesiano para um ensino preocupado e comprometido com normas humanizadas as quais busquem alterar hábitos já estabelecidos na forma de conceber o conhecimento.

### **A ciência contemporânea e a educação**

O conhecimento científico é provisório, assim, suas leis não são imutáveis nem eternas. Ele é sempre coletado a partir de um cenário ideológico, religioso, econômico, político e histórico em diferentes contextos históricos. Segundo Fritjof Capra e Pier Luigi Luisi, a palavra moderna ciência deriva da palavra latina *scientia*, que quer dizer “conhecimento”, significado que foi mantido ao longo de toda a Idade Média, Renascença

e da Revolução Científica.<sup>1</sup> O que atualmente leva o nome de “ciência” era conhecido como “filosofia natural” nessas épocas anteriores.

Ainda de acordo com o autor supracitado, a nomenclatura atual refere-se a um conjunto de conhecimento organizado que é adquirido por meio de um método particular denominado método científico: “Essa compreensão moderna evolui gradualmente durante os séculos XVIII e XIX. As características do método científico foram plenamente reconhecidas apenas no século XX e ainda são frequentemente entendidas de maneira equivocada.”<sup>2</sup>

Feitas tais considerações, tem-se então que método científico representa uma maneira particular de adquirir conhecimento a respeito dos fenômenos naturais e sociais em vários estágios. Justamente por isso, algumas características da ciência moderna e seu percurso contribuíram sobremaneira com os modelos de educação implantados e cristalizados no século XX. No caminhar histórico da ciência, algumas lentes foram utilizadas para descrever os fenômenos da natureza e construir seus conhecimentos, dentre elas os estudos de René Descartes, os quais, aliados a teorias de outros pensadores, formaram paradigmas que perduraram por muito tempo, principalmente na visão de mundo ocidental.

Igualmente, as mudanças paradigmáticas nascidas das críticas feitas à proposta científica da modernidade evocam, da mesma sorte, em dias atuais, reclamando por mudanças na educação para o século XXI. A Educação é importante para a sobrevivência da civilização, pois ela é a essência e o nascedouro do pensamento crítico, por isso não pode ficar atrelada a uma visão mecanicista que a impeça de enxergar os problemas como um todo.

Várias concepções se formaram ao longo da história da ciência sobre o processo de construção intelectual de conhecimentos. Nesse percurso, apesar da Ciência receber influências filosóficas que datam desde a Antiguidade, é a partir do século XVI, em um período regido por acontecimentos como a ruptura hegemônica religiosa e a separação do modelo geocêntrico, que se instalaram os valores filosóficos que, por mais tempo influenciaram a produção de conhecimento científico.<sup>3</sup>

Nesse período acontece a queda da ordem feudal e, por conseguinte, a consolidação da sociedade capitalista. Durante os séculos XVI e XVII, a perspectiva medieval mudou radicalmente. A ideia de um universo espiritual, orgânico e vivo foi substituída pela concepção do mundo como uma máquina, e a “máquina do mundo” tornou-se a metáfora dominante da era moderna até o fim do século XX, quando começou a ser substituída pela metáfora de rede. A ascensão da visão de mundo mecanicista foi

---

<sup>1</sup>CAPRA, Fritjof; LUISI, Pier Luigi. *A visão sistêmica da vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas e econômicas*. Tradução Mayra Teruya Eichemberg e Newton Berg. 1. ed. São Paulo: Cultrix, 2014, p. 23.

<sup>2</sup>CAPRA, Fritjof; LUISI, Pier Luigi. *A visão sistêmica da vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas e econômicas*. Tradução Mayra Teruya Eichemberg e Newton Berg. 1. ed. São Paulo: Cultrix, 2014, p. 24.

<sup>3</sup>CORAZZA, Maria Júlia; NEVES, Marcos Cesar D.; RAMOS, Fernando P. A ciência moderna e as concepções contemporâneas em discursos de professores-pesquisadores: entre rupturas e a continuidade. *Revista Electrónica de Enseñanza de las Ciencias*, v. 10, n. 1, p. 84-108, 2011, p. 85.

produzida por mudanças revolucionárias na física e na astronomia, culminado com as realizações de Kepler, Galileu, Bacon, Descartes e Newton.<sup>4</sup>

Enquanto Galileu (1564-1642) postulava que a eficiência dos cientistas ao descrever matematicamente a natureza deveria se restringir a estudar a propriedade dos corpos materiais e tudo o que era palpável, excluindo o que não era; na Inglaterra, Francis Bacon (1561-1626) estabeleceu o método científico empírico e formulou uma teoria do procedimento indutivo. Entretanto, o grande salto da ciência foi dado por René Descartes (1596-1650), considerado o fundador da filosofia moderna por muitos, ele baseou sua visão da natureza tendo por fundamento a divisão entre dois domínios independentes e separados – o da mente e o da matéria.

Na visão de Descartes, grande parte das coisas eram pensadas a partir de uma máquina, assim os organismos vivos também o eram e podiam a princípio ser compreendidos a partir da análise em função de sua menor parte. Essa maximização da objetividade produziu a invalidez do conhecimento que fosse produto da subjetividade, da intuição, das experiências pessoais, das relações humanas. E em decorrência disso, o sujeito transformou-se em objeto, tornando-se mais instrumento do que autor do conhecimento.<sup>5</sup>

Em *O Discurso do Método*, o autor narra que:

Meu desígnio presente, então, é não o de ensinar o método que cada um deve seguir para a conduta certa da sua razão, mas somente descrever o modo pelo qual tentei dirigir minha própria. Os que se firmaram em dar preceitos devem se considerar possuidores de maior habilidade do que os a quem prescreve; e se erram no detalhe mais leve, eles se sujeitam a ser censurados. Mas como este tratado somente é avançado como uma história, ou, se você preferir, como um conto no qual, entre alguns exemplos merecedores de imitação, lá serão achados talvez muitos mais que não seriam aconselháveis seguir, espero que provar-se-á útil a alguns sem ser nocivo a quaisquer, e que minha sinceridade achará algum favor com todos.<sup>6</sup>

Nesse ponto, o autor deixa claro que seu método partiu de sua própria experiência pessoal, sendo que durante muito tempo essa ideia de Descartes foi suporte para várias áreas da ciência e ainda é. Não se nega seu caráter de grande importância para a humanidade, entretanto, determinadas áreas não acompanharam essa racionalidade e essa distribuição compartilhada de ideias em enxergar tudo em separado para atingir êxito. É o caso da educação.

Segundo o autor, em mais uma de suas ponderações quando de sua permanência a um dia inteiro recluso, momento em que pôde se ocupar plenamente de seus pensamentos, ele assevera que: “Destes um dos primeiros que me ocorreu foi que

---

<sup>4</sup>CAPRA, Fritjof; LUISI, Pier Luigi. *A visão sistêmica da vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas e econômicas*. Tradução Mayra Teruya Eichemberg e Newton Berg. 1. ed. São Paulo: Cultrix, 2014, p. 31.

<sup>5</sup>CAPRA, Fritjof; LUISI, Pier Luigi. *A visão sistêmica da vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas e econômicas*. Tradução Mayra Teruya Eichemberg e Newton Berg. 1. ed. São Paulo: Cultrix, 2014, p. 32.

<sup>6</sup>DESCARTES, René. *Discurso sobre o método*. Trad. Alan Neil Ditchfield. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 13-14.

raramente há tanta perfeição em trabalhos compostos de muitas partes separadas nas quais tivessem sido empregadas mãos diferentes, como nos completados por um único mestre”.<sup>7</sup>Essa ideia de perfeição resvalou não só na ciência, mas também no modo de ensinar. Embora não haja sequer uma obra específica de Descartes dedicada ao problema da educação, conta-se sem dúvida com inúmeras referências cartesianas aos processos educacionais.

A primeira está presente na “Regra II” das *Regras para a Direção do Espírito*; a segunda menção se encontra na “Parte I” do *Discurso do Método*; a terceira encontra-se nas “Respostas” de Descartes às “Segundas Objeções” feitas às suas *Meditações*; e a quarta menção cartesiana ao fenômeno educativo se concentra em um fragmento específico do “Prefácio” escrito por Descartes à tradução francesa dos *Princípios da Filosofia*.<sup>8</sup> Com Descartes tem início uma nova etapa da filosofia.

Alimentei-me desde cedo das letras desde minha infância, e porque tinham me persuadido de que por meio delas, se pode adquirir um conhecimento claro e seguro de tudo quanto é útil à vida, tivera um enorme desejo de as aprender. Mas logo que terminei este ciclo de estudos, no final do qual é costume sermos recebidos no número dos doutos, mudei inteiramente de opinião; porque encontrei-me embaraçado por tantas dúvidas e erros, que me pareceu não haver tirado outro proveito, procurando instruir-me, a não ser o de haver descoberto cada vez mais minha ignorância. E, no entanto, estivera numa das mais célebres escolas da Europa, onde pensava que existiam homens sábios, se é que os há em algum lugar da Terra.<sup>9</sup>

Nesse contexto, mesmo que de maneira despretensiosa, Descartes trouxe contribuições efetivas para a educação, pelo modo com que pautou sua vida. Seus relatos no tocante à educação serviram para despertar na humanidade sobre a necessidade do método, nesse caso, o seu método como um caminho seguro para a construção de conhecimentos seguros. A contribuição filosófica de Descartes para a educação centra-se na proposta do método sem o qual a mente não se organiza para processar o conhecimento seguro. Segundo o autor, a razão é igual em todos os homens, sendo essa o bom senso, e todos necessitam possuí-la, pois simboliza o poder de julgar de forma correta e distinguir entre o verdadeiro e o falso.

Esses valores deram à ciência moderna a delegação de verdade e a validação de conceitos, e foi desse pensamento que toda a ciência se apoderou, ao crer que o reducionismo era o melhor caminho. Desse modo, o abrangente saber filosófico foi dando lugar, cada vez mais, para saberes especializados. Essa supervalorização da objetividade produziu a mutilação do conhecimento que fosse produto da subjetividade, da intuição, das experiências pessoais e das relações humanas. E em decorrência disso, o sujeito transformou-se em objeto, tornando-se mais instrumento do que autor do conhecimento. Isso é um fato transparente na área do Direito, em que “o conhecimento é classificado,

<sup>7</sup>DESCARTES, René. *Discurso sobre o método*. Trad. Alan Neil Ditchfield. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 20.

<sup>8</sup>BONADIA DE OLIVEIRA, Fernando. Educação em Descartes: que educação racionalista é essa? *Aprender - Caderno de Filosofia e Psicologia da Educação*, n. 6, p. 55-78, 2018, p. 2.

<sup>9</sup>DESCARTES, René. *Discurso sobre o método*. Trad. Alan Neil Ditchfield. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 43.

hierarquizado e encapsulado sob a forma de disciplina, para que seja consumido com maior facilidade.”<sup>10</sup>

Entretanto, a passagem entre os séculos XX e XXI trouxe, dentre seus sintomas, o confronto entre tais valores e as ideias pautadas nas incertezas e imprevisibilidades, caracterizadas pelo que se poderia denominar de paradigma da ciência contemporânea. Ainda sobre o método cartesiano, é fato que ele cumpre seu papel nos dias de hoje, entretanto, entende-se que o problema não está no método em si, mas no modo como ele é empregado a uma percepção matematizada do conhecimento.

Nesse cenário, de acordo com Edgar Morin, a educação que foi transmitida no decorrer do tempo, ensinou a separar, compartimentar e isolar.<sup>11</sup> Ao fazer isso, o conhecimento passou a ser um grande quebra cabeça, pois os problemas maiores desaparecem, dando ênfase aos problemas técnicos particulares. Essa inversão da parte para o todo, acarreta na incapacidade de pensar e conduz à atrofia da disposição mental natural de contextualizar e de globalizar. Nas palavras de Morin, “é uma inteligência míope que acaba por ser normalmente cega. Destrói no embrião as possibilidades de compreensão e de reflexão, reduz as possibilidades de julgamento corretivo ou de visão a longo prazo.”<sup>12</sup>

A respeito do conceito de educação, Nicola Abbagnano traz que: em geral, designa-se com esse termo a transmissão e o aprendizado das técnicas culturais, que são as técnicas de uso, produção e comportamento mediante as quais um grupo de homens é capaz de satisfazer suas necessidades, proteger-se contra a hostilidade do ambiente físico e biológico e trabalha em conjunto, de modo mais ou menos ordenado e pacífico.<sup>13</sup> Em um segundo contexto, o mesmo autor traz outra ideia de educação, visto o amplo significado da palavra, sendo este o que interessa para a pesquisa:

Na pedagogia do século XX, em especial em sua segunda metade, o conceito de Educação acentuou a dimensão formadora e passou a ser vista como um processo de humanização, que não diz respeito apenas ao crescimento em termos de desenvolvimento nem atinge apenas a pessoa, considerada individualmente, mas dura toda a vida, e diz respeito ao homem tanto em sua individualidade, quanto nas formações sociais em que a pessoa se realiza. Daí o imperativo a que pode ser reduzida a Educação contemporânea: o de “aprender a ser”, de “aprender a aprender”: tarefa que dura toda a vida e envolver indivíduos e instituições.<sup>14</sup>

A educação tal como a ciência não é estática. Ela compreende o processo de evolução do ser humano. Ao longo da história, a relação entre cultura, ciência e educação

---

<sup>10</sup>PORTO, Inês da F. *Ensino Jurídico, diálogos com a imaginação: construção do projeto didático no ensino jurídico*. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2000, p. 57.

<sup>11</sup>MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. Trad. Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011, p. 39.

<sup>12</sup>MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. Trad. Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011, p. 40.

<sup>13</sup>ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. Tradução Ivone Castilho Benedetti. 6. ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012, p. 357.

<sup>14</sup>ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. Tradução Ivone Castilho Benedetti. 6. ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012, p. 358.

foi marcada e caracterizada por processos de aprendizado e ensino vividos na escola. Nesse sentido, aduz Adriano José Hertzog Vieira:

Por isso, para que o educador ou a educadora se forme ou atue com significado, sentido e competência diante dos desafios da educação do século XXI, é importante situar à noção de ciência que fundamenta o conhecimento e seu decorrente processo de construção em nosso tempo. Algumas perguntas se fazem necessárias para essa compreensão: qual a base epistemológica que sustenta a noção de ciência na atualidade? Quais críticas são construídas em relação ao modelo de ciência e conhecimento vigentes? Como se situa a relação entre a ciência e a educação a partir das novas perspectivas científicas? Qual é o papel do sujeito educador no horizonte paradigmático da contemporaneidade?<sup>15</sup>

Repensar a educação no século XXI não é tarefa fácil, pois o tema implica uma nova abordagem norteadas por rompimentos de paradigmas e tomada de consciência em como fazer acontecer a educação, o direito e a vida, a partir da ciência que se apresenta. Para atuar nesse novo paradigma, os docentes devem ultrapassar o dogmatismo em que estão centrados e romper com a compartimentalização do saber. Essa concepção urgente apresenta-se como um desafio a ser enfrentado pela Academia da Ciência Jurídica, sobre como ela deve transmitir e ensinar a comunidade jurídica a pensar de forma transdisciplinar, para além da norma positivada e efetivar justiça de forma atenta à complexidade das questões do ser humano.

### **A influência cartesiana no ensino jurídico e a realidade complexa do século XXI**

Nesse capítulo, o intuito da pesquisa é mostrar como os reflexos de uma educação fragmentada podem afetar negativamente a educação universitária, em especial a da ciência jurídica que tem como finalidade a busca pela pacificação social e trabalha com o humano e seus conflitos sociais. No decorrer do século XX, com as inovações e o progresso da pesquisa científica, as disciplinas cada vez mais se fecharam e deixaram de interagir umas com as outras. Isso porque cada uma quer reconhecer-se soberana sobre as demais, pois até então, a maioria das ciências era regida pelo princípio da redução.

Assim, a compartimentalização dos saberes decorre desse princípio denominado modelo tradicional, isto é, o conhecimento baseado no princípio da separação. Historicamente, a fragmentação do ensino jurídico vem de uma fragmentação dos saberes pela compartimentação das ciências:

A compartimentação das ciências teve início já com as contribuições de teóricos na antiguidade, sobretudo com a classificação das ciências (ciências práticas, ciências teóricas, ciências produtivas) e o desenvolvimento de múltiplos de seus ramos (biologia, psicologia, cosmologia, lógica...) com Aristóteles (século IV a. C.). Diversas outras conquistas hauridas durante o Renascimento e o Iluminismo (Leonardo Da Vinci, Bacon, Newton, Leibniz...) vieram a acalantar ainda mais essa necessidade de experimentar o mundo, de uma perspectiva cognoscitiva, a ponto de se alcançarem sentidos mais e mais precisos acerca da realidade, física ou metafísica. Nesse sentido há que ressaltar, sobretudo, a proposta cartesiana

---

<sup>15</sup>VIEIRA, Adriano José H. *A docência no paradigma educacional emergente*. 1.ed. Curitiba: Appris Editora, 2019, p. 27.

de construção de um método científico sólido, unívoco, *more geométrico*, capaz de fazer do conhecimento uma atividade certa e precisa, assim como clara e fácil. Enfim, o idealismo do cogito cartesiano introduziu a uma dimensão do sujeito na filosofia, trazendo, por consequência, toda uma ordem de reflexões infectadas pela ideia de unidade entre os saberes científicos, que poderiam estar sob um único manto metodológico derivado da razão matemática. O homem sujeito do conhecimento, de posse do método, estaria suficientemente instrumentado para desvelar a natureza das coisas, a realidade e suas verdades. Todo esse percurso culminou na formação do espírito cientificista e positivista do século XIX, momento de grande acúmulo de conhecimento e técnicas, sob os auspícios de cuja orientação se alcançou a compartimentação dos saberes.<sup>16</sup>

Seguindo essa linha de raciocínio, pode-se dizer que cada ciência passou a ter um saber especializado e um método próprio. Contrapondo essa ideia, Edgar Morin norteia acerca de um pensamento não fragmentado e traz a afirmação de que a fragmentação dos saberes também interfere na inteligência e inviabiliza a formação de profissionais aptos a apresentar respostas a problemas complexos:

O princípio da redução leva naturalmente a restringir o complexo ao simples. Assim, aplica às complexidades vivas e humanas a lógica mecânica e determinista da máquina artificial. Pode também cegar e conduzir a excluir tudo aquilo que não seja quantificável e mensurável, eliminando, dessa forma, o elemento humano do humano, isto é, paixões, emoções, dores e alegrias. Da mesma maneira, quando obedece estritamente ao postulado determinista, o princípio de redução oculta o imprevisto, o novo e a invenção.<sup>17</sup>

A busca incessante pela precisão e objetividade do conhecimento científico, que haveria de ser depurado de valorações subjetivas, criou no âmbito da ciência jurídica, a consagração de correntes de pensamento que retiram do julgador a subjetividade.<sup>18</sup>

Nesse particular, Fernanda Heloisa Macedo Soares e Maiara Cristina Lima Massine trazem a seguinte contribuição:

O exacerbado dogmatismo apresentado nos bancos universitários criou repetidores de normas e não pensadores, que poderiam utilizar do seu conhecimento para a construção de uma sociedade melhor e mais justa, conforme é amplamente divulgada pela nossa Constituição Federal.<sup>19</sup>

As autoras prosseguem: “em consequência desse dogmatismo foi reduzida à possibilidade de se construir um ensino jurídico num ensino interdisciplinar que pudesse relacionar o saber jurídico às estruturas sociais.”<sup>20</sup>

O positivismo jurídico coibiu qualquer forma de valoração subjetiva e engessou a aplicação do direito. Com isso, suprimiu nas universidades a possibilidade de fomento de

---

<sup>16</sup>BITTAR, Eduardo C. B. *Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 63-65.

<sup>17</sup>MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. Trad. Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011, p. 39.

<sup>18</sup>ARAÚJO, Fábio R. da S. A Ruptura do Paradigma Cartesiano e alguns de seus reflexos jurídicos. *Revista CEJ*, Brasília, Ano 13, n. 46, p. 78-86, jul./set. 2009, p. 81.

<sup>19</sup>SOARES, Fernanda Heloisa M.; MASSINE, Maiara Cristina L. Crise do Ensino Jurídico Brasileiro. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho-PR, nº 12 jan./jun., p. 57-74, 2010, p. 57.

<sup>20</sup>SOARES, Fernanda Heloisa M.; MASSINE, Maiara Cristina L. Crise do Ensino Jurídico Brasileiro. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho-PR, nº 12 jan./jun. p. 57-74, 2010, p. 67.

discussões políticas e sociais. Seguindo essa linha de pensamento, Adriano José Hartzog Vieira assevera que:

No âmbito da educação, a postura científica moderna produz a fragmentação do ensino em disciplinas, a prevalência nos conteúdos, a avaliação como verificabilidade e mensuração e a redução da inteligência aos aspectos racionais. A educação moderna, produto e produtora do projeto social, passa a ter como ideal a formação do ser humano também compartimentalizado.<sup>21</sup>

É função da escola transferir as características dos paradigmas predominantes às gerações vindouras. Essa transferência acaba por reproduzir, no modo de educar, a concepção de conhecimento que a cultura nutre ao redor de determinada maneira de ver o mundo. A compartimentalização do conhecimento não é privilégio do ensino superior ou das escolas de direito, ela vem desde o início da vida escolar. “No campo do Direito, a compartimentalização da realidade ocorreu por univocidade da dogmática.”<sup>22</sup> Além disso, como bem explica Morin:

Efetivamente, a inteligência que só sabe separar fragmenta o complexo do mundo em pedaços separados, fraciona os problemas, unidimensionaliza o multidimensional. Atrofia as possibilidades de compreensão e de reflexão, eliminando assim as oportunidades de um julgamento corretivo ou de uma visão em longo prazo. Sua insuficiência para tratar nossos problemas mais graves constitui um dos mais graves problemas que enfrentamos.<sup>23</sup>

Ao longo do tempo, a separabilidade, desenvolvida por Descartes, influenciou no desenvolvimento das ciências por meio da separação do conhecimento em disciplinas. Nesse contexto, de acordo com Claudia Mansani Queda de Toledo, “os acadêmicos compõem um todo desprovido de postura crítica e reflexiva para com a ciência do direito, totalmente alheios ao compromisso com a ciência humana e a efetividade dos direitos fundamentais”.<sup>24</sup>

A educação, que é complexa por essência, influi e é influenciada pelas partes que a definem e constituem. Repensá-la a partir de uma visão integradora é algo a ser pensado. Os saberes esquadrihados, compartimentados e incomunicáveis, tem sido substituídos por formas interativas de compreensão dos fenômenos. Faz-se necessário que cada vez mais a ideia de integração de cursos dentro das universidades brasileiras seja concretizada, de modo que o ensino seja pautado em uma educação contextualizada.

O profissional do direito precisa estar atento ao processo de aprendizagem promovido a partir de novas concepções. Os professores incomodam-se pela apatia revelada nos graduandos em direito e os alunos continuam a concluir os seus cursos com

---

<sup>21</sup>VIEIRA, Adriano José H. *A docência no paradigma educacional emergente*. 1. ed. Curitiba: Appris Editora, 2019, p. 58.

<sup>22</sup>COSTA, Bárbara S.; ROCHA, Leonel S. *Educação Jurídica e a formação de profissionais do futuro*. 1. ed. Curitiba: Appris, 2018, p. 25.

<sup>23</sup>MORIN, Edgar. *A Cabeça Bem-Feita*. Trad. Eloá Jacobina. 24. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil Ltda, 2018, p. 14.

<sup>24</sup>TOLEDO, Claudia M. Q. Breves Considerações Sobre a Crise no Ensino Jurídico, suas relações com o Estado Democrático de Direito e o Substancialismo. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho-PR, n. 16 jan./jul., 327-335, 2012, p. 328.

as dúvidas veladas de como exercer a sua profissão. Nessa mesma esteira é o pensamento de Claudinei J. Gottens ao trazer a importância do papel do educador:

A multiplicidade das relações sociais faz ressaltar a importância do papel do educador a quem é reservada a tarefa não só de transmissão de conhecimentos específicos em matemática, física, português ou outras tantas disciplinas dos currículos escolares, mas, também, a incumbência de formar o caráter dos educandos, proporcionando-lhes noções de respeito, ética, política, enfim, de conteúdos morais que extrapolam o conteúdo curricular e estão direcionados à formação social do indivíduo, proporcionando serem mestre na ciência e na consciência, objetivando a utilização do conhecimento pautado em valores socialmente relevantes.<sup>25</sup>

Nesse mesmo sentido dever ser o proceder do educador jurídico, ou seja, formar o aluno para a atuação jurídica sem que o mesmo perca a sensibilidade pela condição humana. A universidade abre os horizontes para o senso crítico, amplia a capacidade de pensar e argumentar. As demandas de uma sociedade complexa exigem profissionais aptos ao processo de reflexão jurídica e espírito crítico. Entretanto, as ciências jurídicas, dentro da relação de ciências sociais aplicadas, talvez sejam as que mais resistem às mudanças que emergiram das revoluções epistemológicas e da complexidade social por si mesma. Isso retardou o seu engajamento com a sociedade e minou a sua essência, qual seja, promover a justiça em sentido amplo. Afirmo Hélcio José Silva que:

Nenhuma das ciências ditas sociais poderá ignorar a complexidade na qual se encontram imersa, e só poderão alcançar êxito efetivo em seus estudos se estiverem abertas à pluralidade de abordagens e de metodologias, considerando o ser humano na sua integridade objetiva e subjetiva.<sup>26</sup>

Em se tratando de considerar mais o aspecto humano, além da letra pura da lei, o Conselho Nacional de Justiça publicou a resolução nº 75/2009 que versa sobre o concurso de magistratura, tanto no âmbito estadual quanto no federal. Por imposição os candidatos deveriam ter conhecimento, além da parte técnica, de conteúdos sobre Noções Gerais do Direito e Formação Humanística. A partir daí, os editais passaram a acrescentar conteúdos como Sociologia do Direito, Psicologia Judiciária, entre outras, gestadas nas ciências humanas e sociais, amparadas pela filosofia geral e do direito. A finalidade é oportunizar o senso crítico e reflexivo para olhar o problema e resolvê-lo por outra linha de pensamento que não fosse unicamente a razão pura.

Resta claro que esse tipo de procedimento de acrescentar conteúdos nos editais de concurso, poderia ser evitado se, a partir dos bancos acadêmicos, o ensino jurídico acontecesse de maneira sistêmica e interdisciplinar. Há muito a ser pensado, analisado e debatido. Notadamente, constata-se que o conhecimento exigido em grande parte das avaliações, como os concursos e exame da Ordem, são baseados em concepções de Direito construídas em manuais não condizentes com os dias atuais, pois não apresentam as complexidades que o mundo traz. A necessidade de uma reformulação nos processos de

<sup>25</sup>GOTTEMS, Claudinei J. Direito Fundamental à educação. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho-PR, n. 16, jan./jul., p. 43-62, 2012, p. 45.

<sup>26</sup>SILVA, Hélcio José. Por um ensino jurídico inclusivo: em diálogo com o pluralismo das realidades sociais. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho-PR, n. 16, jan./jul., p. 303-314, 2012, p. 304.

educação jurídica tradicional é uma preocupação que tem suscitado muitas discussões. Indagam Adriana Ancona de Faria e Stephane Hilda Barbosa Lima: “Como garantir um padrão mínimo de qualidade, oferecendo liberdade e autonomia para os cursos, incentivando a inovação, mas sem engessar com uma forma de se atuar?”<sup>27</sup> As autoras afirmam que a resposta a esse desafio veio através do Parecer 635, de outubro de 2018, que foi homologado em dezembro do mesmo ano sob a forma de Resolução nº 5 do CNE/CES (Conselho Nacional de Educação e Câmara de Educação Superior, respectivamente), que atualizou as diretrizes que norteavam o ensino jurídico no Brasil.

Após muito esforço, durante 4 anos, o Conselho Nacional de Educação, junto à sociedade acadêmica e de profissionais, chegaram a um consenso e definiram quais seriam as propostas que definiriam as novas diretrizes nacionais curriculares, sendo elas: a) o Brasil é um país amplo, com uma extrema diversidade, mas que necessita manter os padrões mínimos de qualidade de formação de seus profissionais; b) a necessidade de garantir autonomia na formação de seus profissionais; c) por fim, a premissa de que é necessário conferir espaço para que os cursos possam inovar em sua formação, com o objetivo de atender às céleres mudanças sociais típicas da sociedade hodierna.<sup>28</sup>

A Resolução nº 5/2018 que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito, traz que:

Art. 5º. O curso de graduação em Direito, priorizando a interdisciplinaridade e a articulação de saberes, deverá incluir no PPC, conteúdos e atividades que atendam às seguintes perspectivas formativas:

I - Formação geral, que tem por objetivo oferecer ao graduando os elementos fundamentais do Direito, em diálogo com as demais expressões do conhecimento filosófico e humanístico, das ciências sociais e das novas tecnologias da informação, abrangendo estudos que, em atenção ao PPC, envolvam saberes de outras áreas formativas, tais como: Antropologia, Ciência Política, Economia, Ética, Filosofia, História, Psicologia e Sociologia;

II - Formação técnico-jurídica, que abrange, além do enfoque dogmático, o conhecimento e a aplicação, observadas as peculiaridades dos diversos ramos do Direito, de qualquer natureza, estudados sistematicamente e contextualizados segundo a sua evolução e aplicação às mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais do Brasil e suas relações internacionais, incluindo-se, necessariamente, dentre outros condizentes com o PPC, conteúdos essenciais referentes às áreas de Teoria do Direito, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Penal, Direito Civil, Direito Empresarial, Direito do Trabalho, Direito Internacional, Direito Processual; Direito Previdenciário; Formas Consensuais de Solução de Conflitos;

Conclui-se, então, que referida Resolução e incisos vêm de encontro ao pensamento sistêmico e complexo quando prioriza a interdisciplinaridade entre os saberes e ao mesmo tempo traz o estudante e o professor do ensino jurídico quando

<sup>27</sup>FARIA, Adriana A.; LIMA, Sthephane H. B. As novas diretrizes nacionais do curso de Direito: processo de construção e inovações. In: RODRIGUES, Horácio Wanderley. *Educação Jurídica no Século XXI: novas diretrizes curriculares nacionais do curso de Direito – limites e possibilidades*. Florianópolis: Habitus, 2019, p. 13.

<sup>28</sup>FARIA, Adriana A.; LIMA, Sthephane H. B. As novas diretrizes nacionais do curso de Direito: processo de construção e inovações. In: RODRIGUES, Horácio Wanderley. *Educação Jurídica no Século XXI: novas diretrizes curriculares nacionais do curso de Direito – limites e possibilidades*. Florianópolis: Habitus, 2019, p. 12.

considera a realização de atividades curriculares de extensão ou de aproximação profissional que articulem o aprimoramento e a inovação de vivências relativas ao campo de formação, podendo, também, dar oportunidade de ações junto à comunidade ou de caráter social, tais como clínicas e projetos.

A ciência constrói o conhecimento e a educação o divulga. As novas diretrizes trazem um esperançar ao ensino jurídico, no tocante a transpor a lógica cartesiana. Entretanto, elas não existem por si mesmas, o desafio para sua implantação é efetivar essa tal transdisciplinaridade curricular, que se sabe, não será de uma hora para outra, pois ela exige a criação ou o fortalecimento de uma cultura de inovação nos modos de pensar de cada instituição.

### **Novos horizontes para o ensino jurídico sob uma perspectiva sistêmica**

Qualquer proposta que tenha por finalidade alterar o modelo como tradicionalmente se costuma ensinar é alvo de grande resistência, pois implica em uma reforma na maneira de pensar que compete à ciência. É por meio do método científico que se adquire conhecimento a respeito dos fenômenos naturais e sociais. Conforme explica Capra e Luisi, o primeiro estágio envolve a observação sistemática dos fenômenos estudados, além do registro dessas observações como dados científicos.<sup>29</sup> No segundo, os cientistas estudam uma maneira de interligar tais dados, impossibilitando que haja contradições internas entre eles. Do resultado disso nasce um novo modelo científico.

Entretanto, em algumas ciências, em particular nas humanas e sociais, local em que a precisão não se encontra devido à tendência em reduzir o modelo científico a um âmbito estreito, a contradição se faz presente. Isso decorre do fato que na prática esses estágios não ocorrem de forma separada e não seguem a mesma ordem. Segundo os autores:

Quando observações subsequentes contradizem a hipótese, ele pode tanto modificá-la sem desistir completamente dela. Porém, se as evidências empíricas continuarem a contradizer a hipótese do modelo científico, o cientista é forçado a descartá-la em favor de uma nova hipótese ou modelo, que é então sujeito a testes posteriores. Até mesmo uma teoria aceita pode, com o passar do tempo, ser derrubada quando evidências contraditórias vêm à luz.<sup>30</sup>

Trazidas tais considerações, a observação que se faz é a seguinte: para compreender a ciência contemporânea é preciso aceitar que todos os modelos científicos e teorias científicas são limitados e aproximados, e não contínuos, como pensavam os historiadores durante a primeira metade do século XX. Foi o físico e filósofo Thomas S. Kuhn (1962) quem primeiro rompeu com a ideia de que a continuidade da ciência era normal e que só o seu aperfeiçoamento bastava, não precisando para isso de uma nova teoria. A essa substituição de paradigma Kuhn denominou de revolucionária.

---

<sup>29</sup>CAPRA, Fritjof; LUISI, Pier Luigi. *A visão sistêmica da vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas e econômicas*. Tradução Mayra Teruya Eichemberg e Newton Berg. 1.ed. São Paulo: Cultrix, 2014, p. 24.

<sup>30</sup>CAPRA, Fritjof; LUISI, Pier Luigi. *A visão sistêmica da vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas e econômicas*. Tradução Mayra Teruya Eichemberg e Newton Berg. 1.ed. São Paulo: Cultrix, 2014, p. 24-25.

Kuhn trouxe um grande impacto na filosofia da ciência, assim como nas ciências sociais, ao argumentar em *A Estrutura das Revoluções Científicas* que, embora o progresso contínuo realmente se caracterize de longos períodos de “ciência normal”, esses períodos são “interrompidos por períodos de ‘ciência revolucionária’, nos quais não apenas uma teoria científica, mas também todo um arcabouço conceitual onde ele está encaixado sofre uma mudança radical.”<sup>31</sup>

Nesse contexto, e de acordo com o autor, um paradigma é uma estrutura teórica que oferece uma visão do mundo e uma forma específica de fazer ciência em dada área. Para Kuhn, todas as disciplinas cientificamente amadurecidas se estruturam e orientam por paradigmas<sup>32</sup>. Note-se que ao trazer valores para a filosofia da ciência, Kuhn afirma que tais valores não estão à margem da ciência, nem às suas aplicações à tecnologia, mas constituem sua própria base e sua força motriz.

Ao longo da década de 1950, alguns críticos contemporâneos do paradigma cartesiano questionam o método para algumas situações do mundo atual, devido ser centrado pelos princípios da separação e da redução. Dentre os argumentos trazidos, estão a dificuldade de percepção do global; a invisibilidade dos elementos em suas múltiplas dimensões e a concordância entre as partes e o todo; a inviabilidade de compreender o complexo; o enfraquecimento das perspectivas de reflexão e a perda da capacidade para contextualização dos saberes.

A grande preocupação era com relação às transformações sociais e culturais, e de acordo com Capra e Luisi, os problemas decorrentes desse movimento transformativo, “não podem ser compreendidos isoladamente. São problemas sistêmicos, e isso significa que todos eles estão interconectados e são interdependentes”.<sup>33</sup> Para os autores, tais problemas, em última análise, precisam ser considerados como lados diferentes de uma única crise, a crise de percepção. Essa nova concepção científica envolve uma nova modalidade de pensamento que acontece por meio de relações, padrões e contextos.

Partindo dessa ideia, surge o pensamento sistêmico, uma perspectiva holística desenvolvida na ciência do século XX e que tem com precursor o biólogo alemão Ludwig von Bertalanffy (1901-1972) que formulou a Teoria Geral dos Sistemas. Seus conceitos de sistema aberto determinaram o pensamento sistêmico como um movimento científico de grande notoriedade. Ele foi o pioneiro a substituir os fundamentos mecanicistas da ciência por uma visão holística, discutidas em uma série de artigos publicados entre 1940 e 1966. Assim, já durante a década de 1960 uma segunda Revolução Científica foi iniciada em diversas áreas do saber. “As relações entre o homem e a máquina passam a ter

---

<sup>31</sup>CAPRA, Fritjof; LUISI, Pier Luigi. *A visão sistêmica da vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas e econômicas*. Tradução Mayra Teruya Eichemberg e Newton Berg. 1. ed. São Paulo: Cultrix, 2014, p. 25.

<sup>32</sup>KUHN, Thomas. *Estruturas das revoluções científicas*. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998, p. 67-76.

<sup>33</sup>CAPRA, Fritjof; LUISI, Pier Luigi. *A visão sistêmica da vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas e econômicas*. Tradução Mayra Teruya Eichemberg e Newton Berg. 1. ed. São Paulo: Cultrix, 2014, p. 13.

importância e entram também em jogo inumeráveis problemas financeiros, econômicos, sociais e políticos”.<sup>34</sup>

Quando houve a divisão entre espírito e matéria na concepção do universo como um sistema mecânico (separado), ela também se estendeu aos organismos vivos que foram considerados como máquinas e, portanto, constituídas em peças separadas. Como já dito anteriormente, essa concepção mecanicista do mundo ainda está na base da maioria das ciências e exerce grande influência em muitos aspectos da vida. Tal concepção, conforme alude Fritjof Capra, acarretou

Na fragmentação das disciplinas acadêmicas e entidades governamentais e serviu como fundamento lógico para o tratamento do meio ambiente natural, como se ele fosse formado de peças separadas a ser exploradas por diferentes grupos de interesses.<sup>35</sup>

O grande choque que retalhou a ciência do século XX foi a constatação de que os sistemas vivos não podem ser compreendidos por meio de análise, ou seja, não se pode separar as partes isoladamente para entendê-las. Nesse período, duas novas teorias da física contemporânea abalaram os principais conceitos da visão de mundo cartesiana: a teoria quântica ao descobrir que as partículas subatômicas não são grãos isolados da matéria, mas padrões de possibilidade, interconexões em uma teia cósmica específica que inclui o observador humano e sua consciência, e a teoria da relatividade ao revelar o caráter essencialmente dinâmico dessa teia cósmica ao mostrar que sua atividade é a própria essência do ser.<sup>36</sup>

Dessa maneira, extremamente necessárias para a compreensão histórica da ascensão do pensamento sistêmico, tem-se que tais descobertas da física levaram os cientistas a reconhecer o universo como uma teia interconectada de relações cujas partes podem ser definidas somente por meio de suas conexões com o todo. Capra e Luisi enfatizam 8 características próprias do pensamento sistêmico:

a) mudança de perspectiva das partes para o todo (os sistemas vivos são totalidades integradas cujas propriedades não podem ser reduzidas às partes menores); b) multidisciplinaridade inerente (ele pode ser aplicado a disciplinas acadêmicas integradas ou para descobrir similaridades entre diferentes fenômenos dentro de uma ampla faixa de sistemas vivos); c) mudança de objetos para relações (para o pensador sistêmico, as relações tem importância primária); d) da medição para mapeamento (quando se mapeia as relações, descobre-se que certas configurações ocorrem repetidamente); e) de quantidade para qualidades (mapear relações e estudar padrões não é abordagem quantitativa, mas qualitativa); f) de estruturas para processos (na ciência sistêmica, toda estrutura é vista como a manifestação de processos subjacentes); g) da ciência objetiva para a ciência sistêmica (a compreensão do processo de conhecimento precisa ser explicitamente incluída na descrição dos fenômenos naturais); h) da

---

<sup>34</sup> BERTALANFFY, Ludwig Von. *Teoria Geral dos Sistemas: fundamentos, desenvolvimento e aplicações*. Trad. Francisco M. Guimarães. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2010, p.22.

<sup>35</sup> CAPRA, Fritjof. *O Ponto de Mutação: a ciência, a sociedade e a cultura emergente*. Tradução Álvaro Cabral. 1. ed. São Paulo: Cultrix, 2012, p. 39.

<sup>36</sup> CAPRA, Fritjof; LUISI, Pier Luigi. *A visão sistêmica da vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas e econômicas*. Tradução Mayra Teruya Eichemberg e Newton Berg. 1. ed. São Paulo: Cultrix, 2014, p. 111.

certeza cartesiana ao conhecimento aproximado (a ciência nunca pode fornecer qualquer conhecimento completo e definitivo).<sup>37</sup>

Nesse contexto, a característica central da visão sistêmica é sua não linearidade, pois todos os sistemas vivos são redes complexas e possuem interconexões em suas dimensões biológicas, cognitivas, sociais e ecológicas da vida, e, portanto, não apresentam um único sentido. Partindo dessa premissa, emerge a necessidade de uma “alfabetização sistêmica”, como condição de existência da educação contemporânea, em especial, do ensino jurídico.

A educação, assim como a teia da vida, não pode ser reduzida a uma “cômoda” repleta de gavetas, em que uma não sabe o que a outra traz dentro de si. A separação impõe limites e impede uma habilidade crítica genuína. Um ensino jurídico aplicado a partir de um pensamento sistêmico e complexo possibilita uma habilidade crítica para os políticos, líderes empresariais e profissionais de todas as esferas. Igualmente, quando integrado à educação, em especial a universitária, que é formadora de opiniões e tem o poder de fomentar valores e conhecimentos, facilita a promoção da essência do direito que é a pacificação social, a inclusão e a luta pelos direitos humanos.

A produção de especialistas, sejam eles tecnológicos ou humanistas em uma disciplina isolada, impede a abordagem interdisciplinar do conhecimento, sendo esta, extremamente essencial para os dias atuais, visto que nenhum dos problemas vividos por cada aluno e ou professor deve ser compreendido isoladamente. Essa compreensão isolada os priva de experiências estimuladas pelo diálogo interdisciplinar e os impede de examinar outros valores, tais como a ética, a arte, a música, a poesia e a introspecção pessoal. Dessa maneira, segundo Capra e Luisi, “há um grande perigo de estarmos educando líderes em vários campos que não conhecem uns aos outros, e que não são sensíveis aos valores do espírito humano.”<sup>38</sup>

O ensino jurídico esquece-se da pesquisa empírico-sociológica, valendo-se exaustivamente de métodos dedutivo-normativos para a construção do saber jurídico que raramente extravasa a linha da exegese textual da lei.<sup>39</sup> Em outras palavras, só um processo ensino-aprendizagem que realize a conjugação de ambas pode criar no aluno o hábito de ver o direito nas suas relações com a vida social. Teoria e prática são domínios conexos de interação e retroalimentação.

Nesse cenário, percebe-se que a tentativa de criação de uma teoria pautada na purificação da ciência do direito, implicou naturalmente no seu isolamento. Segundo Luís Alberto Warat, a Teoria Pura (kelseniana) se apresenta “como um programa para a elaboração de um saber jurídico autônomo e autossuficiente, baseado em um princípio

---

<sup>37</sup>CAPRA, Fritjof; LUISI, Pier Luigi. *A visão sistêmica da vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas e econômicas*. Tradução Mayra Teruya Eichemberg e Newton Berg. 1. ed. São Paulo: Cultrix, 2014, p. 113-116.

<sup>38</sup>CAPRA, Fritjof; LUISI, Pier Luigi. *A visão sistêmica da vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas e econômicas*. Tradução Mayra Teruya Eichemberg e Newton Berg. 1. ed. São Paulo: Cultrix, 2014, p. 362.

<sup>39</sup>BITTAR, Eduardo C. B. *Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 37.

metodológico imanente, que exclui a referência de fatores e saberes extrajudiciais”.<sup>40</sup> Daí a dificuldade, no campo jurídico, para formar profissionais aptos aos problemas complexos que se apresentam em um mundo globalizado.

Caminhando ao encontro do pensamento sistêmico, Morin assevera que o século XXI deverá abandonar a visão unilateral que define o ser humano pela racionalidade, pela técnica, pelas atividades utilitárias e pelas necessidades obrigatórias. Segundo o autor, todas as reformas ocorridas até os dias atuais estiveram sempre em torno de um buraco negro, “em que se encontra a profunda carência das nossas mentes, de nossa sociedade, de nosso tempo e, em decorrência de nosso ensino.”<sup>41</sup>

Esse abandono só poderá acontecer de modo gradativo e com uma tomada de consciência que impulsiona em direção à mudança. Como isso funciona? De acordo com o pensamento da complexidade desenvolvido pelo autor, aguerrido defensor da educação “a reforma do ensino deve levar à reforma do pensamento, e a reforma do pensamento deve levar à reforma do ensino.”<sup>42</sup> Em outras palavras, apenas com esta mudança de paradigma no ensino, as pessoas serão capazes de compreender e enfrentar os problemas fundamentais da humanidade, cada vez mais complexos e globais, função que só pode ser desenvolvida com uma visão sistêmica.

A abordagem sistêmica permite um olhar mais amplo, em que os acontecimentos, as hipóteses, causas e efeitos, estão inseridos em fio invisível que conecta uns aos outros ao mesmo tempo. É de responsabilidade do ensino jurídico formar indivíduos que em sua atuação contemplem as necessidades do ser humano e romper com a ideia de oposição aos novos modelos de ensino jurídico. Para isso, é necessário fazer uma reflexão sobre as mudanças que essa educação busca:

A faculdade de Direito passa a ser especialmente importante para romper com as bases da cultura jurídica tradicional e para o desenvolvimento da educação que produza um profissional preparado para atuar em um mundo complexo. Isso implica alterar o paradigma de ensino até hoje praticado no País.<sup>43</sup>

Acolher o pensamento sistêmico e complexo e transpor essa lógica “nova” e transdisciplinar para o pensamento científico e acadêmico atual. No campo educacional, isso pode ser feito por meio de novas propostas curriculares de ensino e aprendizagem. Segundo Juarez da Silva Thiesen, “a interdisciplinaridade busca responder à necessidade de superação da visão fragmentada nos processos de produção e socialização do conhecimento.”<sup>44</sup>

É correto afirmar que a maioria dos fenômenos sociais pode ser interpretada sob várias perspectivas teóricas, mas ao trabalhar com um caso real, em clínicas jurídicas, por

<sup>40</sup>WARAT, Luís Alberto. *A pureza do poder*. 1. ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1983, p. 32.

<sup>41</sup>MORIN, Edgar. *A Cabeça Bem-Feita*. Trad. Eloá Jacobina. 24. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil Ltda, 2018, p. 20.

<sup>42</sup>MORIN, Edgar. *A Cabeça Bem-Feita*. Trad. Eloá Jacobina. 24. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil Ltda, 2018, p. 20.

<sup>43</sup>COSTA, Bárbara S.; ROCHA, Leonel S. *Educação Jurídica e a formação de profissionais do futuro*. 1. ed. Curitiba: Appris, 2018, p. 78.

<sup>44</sup>THIESEN, Juarez da S. A interdisciplinaridade como um movimento articulador no processo ensino-aprendizagem. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 39, p. 545-598, 2008, p. 545.

exemplo, o universo do estudante é ampliado. Nesse contexto se faz presente a interdisciplinaridade como uma proposta que vai além da contribuição isolada de cada disciplina, é um convite ao diálogo, à interação e à construção de ideias inovadoras que podem levar a novas soluções dos problemas suscitados. Com relação à realização da interdisciplinaridade Clodoaldo Meneghello Cardoso pontua que:

Ela vai além da soma das contribuições das diversas disciplinas. (dimensões jurídicas, filosófica, psicológica, sociológica, histórica, socioeconômica, ambiental, entre outras), pois “com ela desenvolvem-se conceitos integradores, diálogos epistemológicos e metodológicos no ensino e na pesquisa que fundamentem e ampliem as possibilidades de compreensão dos fenômenos estudados e de práticas inovadoras”.<sup>45</sup>

Nesse contexto, a visão sistêmica vem ao encontro, pois a interdisciplinaridade não consiste na soma das contribuições das disciplinas isoladas, mas em uma síntese partilhada e construída a partir da coletividade com base nas várias disciplinas. Ainda sobre a perspectiva sistêmica, fundamentando uma aplicação sistêmica do direito, com abordagem sistêmica-pacificadora e inclusiva, contemplando a visão abrangente de sistemas, não estando embasada apenas em regras reguladoras de sistemas fechados, mas com abordagem integral da sociedade e dos indivíduos na busca de um novo paradigma de pacificação social.<sup>46</sup>

Além do mais, a Lei de diretrizes e bases da educação nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e a Carta da Transdisciplinaridade, redigida em Portugal, na Convenção da Arrábida em 6 de novembro de 1994 trazem a necessidade do pensamento sistêmico, voltado para um olhar de dentro pra fora, olhando para o indivíduo e ouvindo suas histórias, pois são essas que revelam seus verdadeiros conflitos, sejam eles internos ou externos.

Bárbara Silva Costa e Leonel Severo Rocha sugerem como caminho para a efetivação desse novo olhar algumas estratégias pedagógicas a serem adotadas, tais como: “aulas dialogadas e expositivas; Direito e arte: cinema, quadrinhos e charges; visitas orientadas; estudos e discussão de casos práticos e adoção do método do caso; audiências simuladas; jogos em sala de aula e ferramentas tecnológicas.”<sup>47</sup> Tal sugestão gera uma interação maior entre docentes e discentes, fomenta o diálogo entre ambos e permite uma vivência para além da teoria.

Richard Crisóstomo Borges Maciel ressalta que “a inflexibilidade da estrutura dos cursos condena os estudantes e professores à condição de reféns de uma estrutura dogmática incapaz de entender os tipos e formas de conflitos e tensão social que se renovam dia a dia”.<sup>48</sup> Nesse contexto, o autor contempla a abordagem sistêmica ao trazer

<sup>45</sup>CARDOSO, Clodoaldo M. Editorial. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, Bauru, v.1, p. 7-14, dez. 2013, p. 12.

<sup>46</sup>GIRARDI, Maria Fernanda G.; LIPPMANN, Márcia S.; OLDONI, Fabiano. *Direito Sistêmico: aplicação das leis sistêmicas de Bert Hellinger ao Direito de Família e ao Direito Penal*. 2. ed. Revista e ampliada. Joinville, SC: Manuscritos Editora, 2018, p. 46.

<sup>47</sup>COSTA Bárbara Silva; ROCHA, Leonel Severo. *Educação Jurídica e a Formação de Profissionais do Futuro*. 1. ed. Curitiba: Appris, 2018, p.81.

<sup>48</sup>MACIEL, Richard C. B. *Ensino Jurídico Positivista e a Pedagogia de Warat*. 1. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2017, p. 12.

para o ensino jurídico a contribuição sob a perspectiva pedagógica de Warat, em que a prática do ensino deve ser mais criativa e especulativa, devendo ir além do raciocínio lógico dedutivo da norma e de seus métodos de interpretação.

O que diferencia um curso dos demais é a forma como ele se integra ao seu contexto. Sua concepção, objetivos e vocação só podem ser compreendidos a partir de sua contextualização. Não é possível explicar o direito e os fenômenos sociais atrelados a ele, sem olhar para a sua causa, sem explicar a situação ou revelar as circunstâncias. A ciência do direito não lida com papeis, embora tenha sido esse o seu papel até bem pouco tempo. Ela é uma pequena parte separada do todo que é a realidade social.

## Conclusão

O objetivo central da pesquisa é abordar a problemática relativa ao ensino jurídico que encontra grande resistência por parte da ciência do direito em se adaptar em seus diversos contextos à nova realidade que envolve o século XXI. O caráter reducionista trazido pela ciência respaldou também na educação que acabou por se separar das demais ciências. Diante disso, o ensino jurídico foi gestado e pensado como uma ciência à parte.

Para tanto, foi proposta uma abordagem sistêmica ao meio acadêmico que incluía o ensino jurídico e perpassasse por todas as ciências, tornando possível uma transformação no pensamento que se concretiza a partir de uma visão de mundo como um todo, único e igual, jamais estagnado, fragmentado ou absoluto. Transpor o estudo positivista ampliando e melhorando a qualidade da reflexão jurídica requer ultrapassar o ensino jurídico cartesiano.

Destaca que quando o homem tem reduzida a percepção do todo, seu senso de responsabilidade e poder crítico são reduzidos na mesma proporção. O pensamento sistêmico é contextual, que significa o oposto do pensamento analítico. Analisar requer separar as partes e considerar isoladamente uma delas para entendê-la. O pensamento sistêmico significa colocá-la no contexto de uma totalidade maior. As relações não podem ser medidas e pesadas; as relações devem ser mapeadas. A educação como um todo é um conjunto de relações em que as pessoas trocam conhecimento entre si.

A evolução da ciência jurídica deve ser no sentido de crescimento da análise da emoção, da observação da conjuntura social e psíquica do ser humano, das suas necessidades, dos seus medos, de suas paixões, ressaltando sua capacidade de vínculo de afeto por condições melhores de vida para si e para o outro.

A finalidade do ensino jurídico é formar profissionais conscientes das mazelas sociais e aptos a defender os direitos dos indivíduos. Reduzir o ensino a enciclopédias e condicioná-lo sempre as mesmas falas e doutrinas, significa estagnar o tempo. A educação é evolução, é por ela que o caminho da cidadania e da justiça se constrói, pois é a partir dela que se formam cidadãos cujos destinos podem estar diretamente ligados ao que foi aprendido e guardado.

Destaca a importância da interdisciplinaridade trazida nas novas diretrizes do ensino jurídico e pontua a necessidade de revisão das grades curriculares voltada para aceitar o novo pensar. Com relação aos operadores do direito, percebe-se que uma

postura sistêmica voltada ao humano, contribuirá sobremaneira para a resolução das controvérsias. O aprendizado interdisciplinar, além de favorecer a interação entre os diversos saberes, possibilita uma nova relação entre o conhecimento e a prática, que são extremamente relevantes.

Neste sentido, sugere-se a adoção da abordagem sistêmica no Projeto Político Pedagógico das Faculdades de Direito e nos planos de ensino-aprendizagem, bem como a formação dos docentes baseada nesta visão, como mecanismos de construção de um pensamento reflexivo e genuinamente crítico em prol de uma prática mais humanizada e com vistas às complexidades atuais.

Por fim, reitera que para a concretização dessa mudança de pensamento o primeiro passo é perceber-se e perceber o outro. Isso, no entanto, não significa ausência de justiça, mas sim mudança de percepção. É preciso resgatar a humanidade do ensino jurídico para que se cumpra o objetivo maior da educação de formar cidadãos ativos que reivindiquem condições melhores de vida para si e para o outro e, assim atinjam a tão almejada paz social.

## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. Tradução: Ivone Castilho Benedetti. 6. ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012.

ARAÚJO, Fábio R. da S. *A Ruptura do Paradigma Cartesiano e alguns dos seus reflexos jurídicos*. *Revista CEJ*, Brasília, Ano 13, n. 46, p. 78-86, jul./set. 2009.

BERTALANFFY, Ludwig Von. *Teoria Geral dos Sistemas: fundamentos, desenvolvimento e aplicações*. Trad. Francisco M. Guimarães. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

BITTAR, Eduardo C. B. *Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BONADIA DE OLIVEIRA, Fernando. *Educação em Descartes: que educação racionalista é essa? Aprender - Caderno de Filosofia e Psicologia da Educação*, n. 6, p. 55-78, 2018.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996.

CAPRA, Fritjof. *O Ponto de Mutação: a ciência, a sociedade e a cultura emergente*. Tradução Álvaro Cabral. 1. ed. São Paulo: Cultrix, 2012.

CAPRA, Fritjof; LUISI, Pier Luigi. *A visão sistêmica da vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas e econômicas*. Tradução Mayra Teruya Eichemberg e Newton Berg. 1.ed. São Paulo: Cultrix, 2014.

CARDOSO, Clodoaldo M. Editorial. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, Bauru, v.1, p. 7-14, dez. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. *Resolução CNE/CES nº 2, de 19 de abril de 2021*. Altera o art. 5º da Resolução CNE/CES nº 5/2018, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito. Brasília: CNE, 2021.

CORAZZA, Maria Júlia; NEVES, Marcos Cesar D.; RAMOS, Fernando P. *A ciência moderna e as concepções contemporâneas em discursos de professores-pesquisadores: entre rupturas e a continuidade*. *Revista Electrónica de Enseñanza de las Ciencias*, v. 10, n. 1, p. 84-108, 2011.

COSTA, Bárbara S.; ROCHA, Leonel S. *Educação Jurídica e a formação de profissionais do futuro*. 1. ed. Curitiba: Appris, 2018.

DESCARTES, René. *Discurso sobre o método*. Trad. Alan Neil Ditchfield. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

FARIA, Adriana A.; LIMA, Stephane H. B. *As novas diretrizes nacionais do curso de Direito: processo de construção e inovações*. In: RODRIGUES, Horácio Wanderley. *Educação Jurídica no Século XXI: novas diretrizes curriculares nacionais do curso de Direito – limites e possibilidades*. Florianópolis: Habitus, 2019, p. 11-23.

GIRARDI, Maria Fernanda G.; LIPPMANN, Márcia S.; OLDONI, Fabiano. *Direito Sistêmico: aplicação das leis sistêmicas de Bert Hellinger ao Direito de Família e ao Direito Penal*. 2. ed. Revista e ampliada. Joinville, SC: Manuscritos Editora, 2018.

GOTTEMS, Claudinei J. *Direito Fundamental à educação*. *Argumenta Jornal Law*, Jacarezinho-PR, n. 16, jan./jul., p. 43-62, 2012.

KUHN, Thomas. *Estruturas das revoluções científicas*. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

MACIEL, Richard C. B. *Ensino Jurídico Positivista e a Pedagogia de Warat*. 1. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2017.

MORIN, Edgar. *A Cabeça Bem-Feita*. Trad. Eloá Jacobina. 24. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil Ltda, 2018.

MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. Trad. Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

PORTO, Inês da F. *Ensino Jurídico, diálogos com a imaginação: construção do projeto didático no ensino jurídico*. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2000.

SILVA, Hélcio José. *Por um ensino jurídico inclusivo: em diálogo com o pluralismo das realidades sociais*. *Argumenta Jornal Law*, Jacarezinho-PR, n. 16, jan./jul., p. 303-314, 2012.

SOARES, Fernanda Heloisa M.; MASSINE, Maiara Cristina L. *Crise do Ensino Jurídico Brasileiro*. *Argumenta Jornal Law*, Jacarezinho-PR, n. 12 jan./jun., p. 57-74, 2010.

THIESEN, Juarez da S. *A interdisciplinaridade como um movimento articulador no processo ensino-aprendizagem*. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 39, p. 545-598, 2008.

TOLEDO, Claudia M. Q. *Breves Considerações Sobre a Crise no Ensino Jurídico, suas relações com o Estado Democrático de Direito e o Substancialismo*. *Argumenta Jornal Law*, Jacarezinho-PR, n. 16, jan./jul., p. 327-335, 2010.

VIEIRA, Adriano José H. *A docência no paradigma educacional emergente*. 1.ed. Curitiba: Appris Editora, 2019.

WARAT, Luís Alberto. *A pureza do poder*. 1.ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1983.

Data de Recebimento: 29/05/2022

Data de Aprovação: 09/06/2022

## PROJETO DE MODERNIZAÇÃO CURRICULAR DA FDRP-USP: NOVOS PASSOS PARA O ENSINO JURÍDICO

## PROYECTO DE MODERNIZACIÓN CURRICULAR DE LA FDRP-USP: NUEVOS PASOS PARA LA EDUCACIÓN JURÍDICA

Caio Gracco Pinheiro Dias\*\*  
Carolina Trevisan de Azevedo\*\*

### RESUMO

Buscamos compartilhar nossos primeiros passos no Projeto de Modernização Curricular (PMC) da FDRP-USP, voltado a elaborar um eixo da disciplina “Laboratório” que utilize a metodologia ativa de sala de aula invertida. Nesse sentido, procuramos discutir: a demanda por inovações no ensino jurídico; as principais características da metodologia escolhida; a descrição/análise das respostas dos formulários elaborados para estabelecer um diálogo com docentes e discentes. Valemo-nos, para isso, de uma revisão bibliográfica narrativa e de um levantamento de dados obtidos por meio desses formulários. A literatura acadêmica aponta que a sala de aula invertida enfrenta diversos desafios, como a adaptação dos atores envolvidos aos novos papéis desempenhados. A pesquisa confirma essa concepção, mas auxilia a pensar em estratégias para amenizar os obstáculos e favorecer o engajamento dos discentes por meio de diferentes técnicas que buscam adaptar a metodologia ao público-alvo, como o emprego de métodos avaliativos menos tradicionais.

Palavras-chave: Educação; Ensino Jurídico; Planejamento; Ensino participativo; Sala de aula invertida.

### RESUMEN

Buscamos compartir nuestros primeros pasos en el Proyecto de Modernización Curricular (PMC) de la FDRP-USP, con el objetivo de desarrollar un eje de la disciplina “Laboratorio” que utiliza la metodología activa de aula invertida. En ese sentido, buscamos discutir: la demanda de innovaciones en la enseñanza; las principales características de la metodología elegida; la descripción/análisis de las respuestas de los formularios elaborados para establecer un diálogo con profesores y estudiantes. Para ello, se utilizó una revisión bibliográfica narrativa y un levantamiento de datos obtenidos a través de estos formularios. La literatura académica señala que el aula invertida enfrenta varios desafíos, como la adaptación de los actores involucrados a los nuevos roles que se juegan. La investigación confirma esta concepción, pero ayuda a pensar estrategias para paliar obstáculos y favorecer la participación de los estudiantes a través de diferentes técnicas que buscan adaptar la metodología al público objetivo, como el uso de métodos de evaluación menos tradicionales.

\*\* Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (2007). Professor doutor do Departamento de Direito Público (área de Direito Internacional) da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP-USP). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5308659949928261>, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2076-1259>, e-mail para contato: [cgracco@usp.br](mailto:cgracco@usp.br)

\*\* Mestranda em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP), sendo bolsista pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP; Pós-graduada em Prática Penal Avançada (Damásio Educacional). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1137598255824743>, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1545-4676>, e-mail para contato: [carolina.azevedo@alumni.usp.br](mailto:carolina.azevedo@alumni.usp.br)

Palabras llave: Educación; Educación Jurídica; Metodologías de Enseñanza; Enseñanza participativa; Aula invertida.

## INTRODUÇÃO

A crise do ensino tradicional, inclusive no ensino jurídico, vem provocando discussões que ressaltam o caráter conteudista e expositivo do processo de aprendizagem, assim como a sugestão de utilização de metodologias ativas de ensino. Essas metodologias têm em comum a participação ativa dos alunos e alunas e o papel dos docentes enquanto facilitadores do processo de aprendizagem.

Entre as metodologias ativas tem-se a sala de aula invertida, caracterizada pela disponibilização prévia de conteúdos aos discentes e utilização do tempo em sala de aula sobretudo para o desenvolvimento de atividades sob supervisão docente. Acompanhando os debates a respeito da demanda por inovações no ensino jurídico, o Projeto de Modernização Curricular da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (PMC) se propôs a planejar um eixo de uma das disciplinas da universidade (o Laboratório) a partir da metodologia em questão.

O objetivo geral do presente artigo é compartilhar os primeiros passos da trajetória do PMC, de modo a contribuir para o debate a respeito de possíveis caminhos para a superação da crise do ensino jurídico. Para isso, propomo-nos a contextualizar a elaboração do Projeto, abordar os principais aspectos da sala de aula invertida e explorar nosso diálogo com o corpo docente e discente como primeira etapa do nosso planejamento, visando definir em grandes linhas o desenho da proposta que resultará do PMC.

Consideramos o último objetivo nosso foco principal, trabalhado na terceira e na quarta seção deste artigo. Exploramos a construção de formulários destinados aos atores apontados, assim como os resultados obtidos por meio das respostas recebidas, a partir das quais tecemos algumas reflexões sobre a adoção da sala de aula invertida em propostas didáticas em cursos de direito. O formulário destinado aos docentes buscou identificar os conteúdos e competências a serem trabalhados na disciplina, ao passo que o formulário voltado aos discentes buscou captar sua percepção a respeito da sala de aula invertida e de diversos elementos dessa metodologia que apresentam relação direta com os desafios listados pela literatura acadêmica para sua aplicação. Tais percepções foram buscadas pensando no planejamento do PMC, de modo a adequá-lo ao seu público-alvo, mas acreditamos que possam contribuir também para o planejamento de outras experiências, o que nos motivou a compartilhá-las.

A presente pesquisa conta com uma revisão bibliográfica narrativa, voltada sobretudo aos dois primeiros objetivos específicos, servindo também de base para as reflexões realizadas na terceira parte. No entanto, tendo em vista nosso foco principal na

descrição e análise a respeito dos dados obtidos por meio dos formulários, compreendemos tratar-se, predominantemente, de um levantamento de dados.

### **O Projeto de Modernização Curricular da FDRP/USP: a demanda por inovações no ensino jurídico e a importância do planejamento político-pedagógico**

O presente artigo faz um relato dos primeiros passos vivenciados no Projeto de Modernização Curricular (PMC) da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP), desenvolvido entre os meses de junho de 2021 e março de 2022. O objetivo do Projeto é elaborar uma proposta didática que possa servir de modelo para uma revisão do desenho da disciplina Laboratório, que é um componente curricular obrigatório do curso de Direito da FDRP nos quatro primeiros e sexto semestres do curso<sup>1</sup>.

Esse objetivo responde à demanda por inovação na educação jurídica, inserida ainda em um sistema tradicional<sup>2</sup> de ensino e marcado “pela produção de um conhecimento descritivo e sistemático dos institutos e normas jurídicas codificadas, que compõe uma formação formalista e dogmática do direito, ancorada no protagonismo docente e sustentada em aulas excessivamente expositivas”<sup>3</sup>.

Esse ensino tradicional é algo muito próximo do que hooks, em diálogo com os estudos de Paulo Freire, identifica no ensino nos EUA como sendo uma “educação bancária”, que valoriza acima de tudo o consumo de informação, a ser memorizada e

---

<sup>1</sup> A disciplina foi uma inovação trazida pela revisão do Projeto Político Pedagógico (PPP) do curso de Direito da FDRP de 2017. Originariamente, ela seria conduzida por uma equipe de docentes, sob a direção da Comissão Coordenadora do Curso de Direito, que trabalharia um tópico comum em atividades que envolvessem ensino, pesquisa e extensão, visando à articulação de teoria e prática na formação jurídica de alunos e alunas. Contudo, no curso de seus oferecimentos, acabou se fragmentando e se organizando a partir de eixos de trabalho, propostos individual ou coletivamente por docentes, com pouca ou nenhuma interação ou diálogo entre si, o que, somado à inexistência de critérios comuns de avaliação, acabou por criar resistências à proposta do Laboratório cuja superação é a principal razão do PMC. Para mais informações sobre o processo de revisão do PPP, cf. COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos; DIAS, Caio Gracco Pinheiro. *Elaboração participativa do Projeto Político-Pedagógico do Curso de Direito: relato da experiência da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo*. *Libertas: Revista de Pesquisa em Direito*, v. 4, n. 2, p. 85–99, 2018.

<sup>2</sup> São várias as possíveis definições do que caracteriza o ensino jurídico como sendo tradicional; para nós, o tradicional está ligado à perpetuação acrítica de modelos de ensino adotados nos cursos jurídicos praticamente desde sua instalação no Brasil, no Séc. XIX, perpetuação que se dá não em função de uma reflexão embasada que conclua pela adequação dos métodos aos fins formativos buscados, mas do fato de que era o modelo adotado pelos professores dos atuais professores. Uma evidência de quão pouco mudou a didática nos cursos de Direito é dada pela famosa aula inaugural da Faculdade Nacional de Direito proferida por San Tiago Dantas em 1955, cuja descrição das aulas então ministradas guarda uma semelhança espantosa com o ensino jurídico nos dias de hoje. Cf. SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino. *A Educação Jurídica e a Crise Brasileira [1955]*. *Cadernos FGV DIREITO RIO. Educação e Direito*, v. 3, p. 9–37, 2009.

<sup>3</sup> FARIA, Adriana Ancona de. *Reflexões sobre a educação jurídica: desafios ao ensino e à pesquisa*. *Academia: revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires*, v. 12, n. 24, p. 37-58, 2014. p.39-40.

armazenada<sup>4</sup>. Ao abordar a educação enquanto prática da liberdade, a partir de um modelo de pedagogia engajada, a autora aponta como função docente ir além da simples partilha de informações, de modo a contribuir para o “crescimento intelectual e espiritual” dos alunos. Nesse sentido, ressalta a importância de ultrapassar o conteúdo dos livros, buscando “o conhecimento de como viver no mundo”. Dessa forma, assinala a demanda pela participação ativa de todos e do engajamento crítico dos alunos, cujas experiências devem ser consideradas<sup>5</sup>.

Em seus estudos, Faria<sup>6</sup> e Faria e Lima<sup>7</sup> mostram que fatores como a globalização, as novas tecnologias e a constitucionalização do direito são responsáveis por gerar uma demanda em torno de um ensino jurídico diferente, capaz de incentivar o desenvolvimento de novas capacidades no corpo docente. Entre as mudanças que resultam desses fatores, destacam a maior oferta de conteúdos, disponíveis por meio de diversas ferramentas fora do contexto da sala de aula, fazendo com que o conhecimento não seja mais um privilégio do corpo docente.

Da mesma forma, assinalam como a formação dessa rede de informações facilita a construção de conteúdos integrados, fugindo à tradicional compartimentalização do conhecimento. Essa é uma das razões pelas quais a reestruturação proposta pelo PMC busca uma integração com a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP), de modo a trabalhar, no Laboratório a combinação de diferentes áreas do conhecimento, em uma perspectiva interdisciplinar que possa de fato preparar os alunos e alunas para um mercado de trabalho cada vez mais complexo.

Valendo-nos da autonomia incentivada pelas Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito (DCN)<sup>8</sup>, que, conforme ressaltam Faria e Lima, delinearam novos parâmetros regulatórios para o curso, procuramos explorar no PMC uma metodologia ativa de ensino ainda pouco utilizada na área jurídica: a sala de aula invertida, cujos contornos serão explorados mais à frente<sup>9</sup>, porque acreditamos trazer uma forma de gestão do tempo em sala de aula mais propícia para o aprendizado.

A escolha do modelo da sala de aula invertida, contudo, não esgota, nem predetermina, a definição tanto dos objetivos de aprendizado, quanto das estratégias que serão utilizadas para alcançá-los, decisões que são o cerne do planejamento da proposta pedagógica que é o objetivo central do PMC. Aqui ganha destaque outra dimensão da proposta que relatamos neste artigo, que é a opção por um planejamento dialógico, por

---

<sup>4</sup> HOOKS, bell. *Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade*. 1a. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013. p.26.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 25-27.

<sup>6</sup> FARIA, Adriana Ancona de. Reflexões sobre a educação jurídica: desafios ao ensino e à pesquisa. *Academia: revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires*, v. 12, n. 24, p. 37-58, 2014. p.39-40.

<sup>7</sup> FARIA, Adriana Ancona de; LIMA, Stephane Hilda Barbosa. As novas diretrizes curriculares nacionais do curso de direito: processo de construção e inovações. In: *Educação jurídica no século XXI: Novas diretrizes curriculares nacionais do curso de direito - limites e possibilidades*. Florianópolis: Habitus, 2019, p.9-22.

<sup>8</sup> Resolução CNE/CES nº 5 de 17 de dezembro de 2018 do CNE/CES

<sup>9</sup> FARIA; LIMA, op cit.

uma construção coletiva da proposta didática, articulando e integrando as diferentes visões e preferências dos docentes que participarão da implementação dessa proposta.

Isso é um desafio, não só porque não é prática corrente nos cursos de Direito, nos quais a docência costuma ser uma atividade individual, mas também e principalmente porque o planejamento, como assinala Leal, consiste em ato político-pedagógico, uma vez que transparece “intenções e a intencionalidade, expõe o que se deseja realizar e o que se pretende atingir”, algo ainda mais complexo no Ensino Superior, que assume um papel de formação do indivíduo simultaneamente enquanto profissional e cidadão<sup>10</sup>; se a explicitação dessa tomada de posição é complicada mesmo quando se trata de propostas individuais, ter de negociá-la em um grupo de pessoas de diversas concepções sobre o que é ensinar e aprender é ainda mais, mas nem por isso algo menos importante.

Nesse processo, destaca-se a importância de observar as condições objetivas e subjetivas nas quais se desenvolverá o processo de ensino<sup>11</sup>. No caso da disciplina de Laboratório, em condições normais, as turmas são compostas por 100 alunos, de primeiro e segundo ano, com uma carga horária semanal de 8h, que incluem atividades realizadas dentro e fora de sala de aula. A disciplina está dividida em “eixos”, a partir de propostas apresentadas por diferentes docentes, estando o corpo discente livre para optar pelo eixo de seu maior interesse.

Com relação às condições físicas da instituição, a FDRP conta com uma estrutura mais que adequada, que permite atividades tanto dentro quanto fora da sala de aula, considerando que apresenta espaço amplo, além de salas de seminário e espaços fechados de estudo na biblioteca que podem ser usadas para atividades em grupo. Da mesma forma, cada sala de aula conta com um computador e um projetor, que permitem explorar certos recursos didáticos multimídia.

É, pois, a partir desse contexto que, no planejar, serão definidos os objetivos da proposta a ser elaborada pelo PMC, que deverão estar explicitados de forma clara no Plano de Ensino-Aprendizagem da proposta, que deverá incluir também a forma de os alcançar. O Plano em questão consiste, segundo Libâneo, em “um roteiro organizado das atividades didáticas para um ano ou semestre”, apresentando a “justificativa da disciplina em relação aos objetivos da escola, objetivos gerais; objetivos específicos; conteúdo (com a divisão temática de cada unidade), tempo provável e desenvolvimento metodológico (atividades do professor e dos alunos)”<sup>12</sup>.

No presente artigo, nosso foco é explorar a primeira etapa do PMC, incluindo o porquê da escolha da sala de aula invertida como forma de gerir o tempo das aulas, bem como as informações coletadas com docentes e discentes, passos importantes para iniciar nossa etapa de desenvolvimento metodológico. Trata-se de etapa do planejamento diretamente relacionada às demais, uma vez que, como ressalta Libâneo, “dará vida aos

<sup>10</sup> LEAL, Regina Barros. Planejamento de ensino: peculiaridades significativas. Revista Iberoamericana de Educación, v. 37, n. 3, p. 1-6, 2005. p.1.

<sup>11</sup> LEAL, Regina Barros. Planejamento de ensino: peculiaridades significativas. Revista Iberoamericana de Educación, v. 37, n. 3, p. 1-6, 2005. p.1.

<sup>12</sup> LIBÂNEO, José Carlos. Didática. Cortez Editora, 2006. p.232-233.

objetivos e conteúdos”, além de dever guardar coerência com a justificativa da disciplina<sup>13</sup>.

Por isso, voltamo-nos à escolha pela sala de aula invertida a partir das nuances do Laboratório. Conforme assinalado, a disciplina em questão tem como foco ser um espaço de novas experiências de aprendizado, visando alterar o perfil conteudista e tradicional do curso, tornando-o mais adequado à formação de egressos capacitados para enfrentar os desafios de um mundo complexo e interconectado.

Para isso, como ressaltam Faria e Lima, são necessárias competências não apenas técnicas, mas comportamentais, como a habilidade de trabalhar em equipe. As autoras ressaltam a demanda por profissionais capazes de relacionar teoria e prática, além de estarem familiarizados com novas tecnologias, sendo o ensino participativo um caminho para responder a essas novas demandas<sup>14</sup>. Em suas palavras:

A opção por um ensino participativo que acredita no protagonismo do aluno na construção do conhecimento pelo enfrentamento de problemas prestigia uma visão do direito mais complexa e articulada com um universo múltiplo de atores e questões. Isso é uma posição política<sup>15</sup>.

Nesse sentido, as metodologias ativas se apresentam como importantes ferramentas, pois, como pontua Silva, são caracterizadas pelo papel ativo exercido pelo corpo discente, que passa a atuar sobre seu processo de ensino e aprendizagem, fazendo escolhas e definindo seu próprio ritmo. Os docentes, por outro lado, assumem o papel de facilitadores/mediadores, abandonando a função de responsáveis unilaterais pelo processo de ensino<sup>16</sup>.

O autor, a partir dessas observações, reconhece que essas mudanças podem conduzir a equívocos como a impressão de que o professor se torna menos importante, mas esclarece não ser esse o caso, “sendo então muito mais difícil mediar o processo de ensino do que impor aos outros o que você julga correto. Mediar, orientar ou facilitar requer uma abertura ao novo, a novos questionamentos e a novas respostas”<sup>17</sup>.

Essa dificuldade é um dos desafios do ensino participativo, para o qual, como explicam Faria e Lima, são necessários os esforços de diferentes atores, incluindo: o corpo docente, cuja capacitação para aplicar o novo método é essencial, já que vai desempenhar um papel para o qual não foi treinado; e o corpo discente, que precisa assimilar seu novo papel, que inclui a preparação prévia para as aulas<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Ibidem, p.237.

<sup>14</sup> FARIA, Adriana Ancona de; LIMA, Stephane Hilda Barbosa. As novas diretrizes curriculares nacionais do curso de direito: processo de construção e inovações. In: Educação jurídica no século XXI: Novas diretrizes curriculares nacionais do curso de direito - limites e possibilidades. Florianópolis: Habitus, 2019.

<sup>15</sup> Ibidem, p.56.

<sup>16</sup> SILVA, Alexandre José de Carvalho. Guia prático de metodologias ativas com uso de tecnologias digitais da informação e comunicação. Lavras: UFLA, 2020.

<sup>17</sup> Ibidem, p.10.

<sup>18</sup> FARIA; LIMA, op cit.

Em contrapartida, o ensino participativo contribui para ampliar a variedade de modos de ensino, favorecendo a formação de um “modelo holístico de aprendizado”, explorado por hooks, que ressalta sua contribuição para o crescimento de todos, inclusive dos professores, estimulando seu fortalecimento e capacitação, de modo que compreendemos valer a pena enfrentar cada um desses desafios<sup>19</sup>.

A partir dessa contextualização, passamos agora a uma rápida explicação acerca da escolha pela sala de aula invertida e suas principais características, para depois aprofundar os passos que seguimos até o presente momento para lidar com os desafios apontados e articular o desenvolvimento metodológico com os demais elementos do Plano de Ensino-Aprendizagem.

### **A sala de aula invertida: razões da escolha do modelo**

A sala de aula invertida é uma das alternativas que têm sido propostas para tentar fazer frente ao crescente desinteresse dos estudantes pelas aulas totalmente expositivas, cuja taxa de evasão tem se mostrado elevada<sup>20, 21</sup>. Da mesma forma, responde às já mencionadas demandas do mercado de trabalho por profissionais que tenham habilidades que vão muito além da memorização de conteúdos, característica do ensino tradicional<sup>22</sup>.

Ao abordar a necessidade de inovações no ensino jurídico em específico, Sanches Calil e Silva assinalam que seu caráter tecnicista “promove a estagnação dos cursos jurídicos”, assim como promove a formação de profissionais inseguros, uma vez que mantidos distantes da realidade prática<sup>23</sup> ao longo do curso<sup>24</sup>. Acerca do mesmo tema, Oliveira pontua que:

A relevância do tema ampara-se na existência de alunos com baixo rendimento acadêmico, dificuldade de interpretação, escrita, reprovação em Exames de Ordem e, por consequência, aos questionamentos quanto à didática aplicada no Curso de Direito, visando a egressos hábeis e competentes, na busca por um ensino eficaz<sup>25</sup>.

Alunos desmotivados, com formação deficiente e divorciada da prática, que têm dificuldade de lidar com problemas contemporâneos que exigem uma atuação e uma

---

<sup>19</sup> HOOKS, bell. *Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade*. 1a. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013. p.35.

<sup>20</sup> VALENTE, José Armando. *Blended learning e as mudanças no ensino superior: a proposta da sala de aula invertida*. *Educar em revista*, p. 79-97, 2014.

<sup>21</sup> DE OLIVEIRA, Eliana Maria Pavan. *Docência em Direito e a “Sala de aula invertida” como opção metodológica ativa*. *Revista Evidência*, v. 12, n. 12, 2016.

<sup>22</sup> SANCHES, Raquel Cristina Ferraroni; CALIL Mário Lúcio Garcez; SILVA, Gabriela Chaia Pereira de Carvalho. *Educação Jurídica e inovação: a “sala de aula invertida” como metodologia viável*. *Revista Juridica*, v. 3, n. 60, p. 552-573, 2020.

<sup>23</sup> Os autores pontuam o papel de transformação social do direito, que deve ser capaz de resolver os problemas reais das pessoas, esvaziando-se diante do diálogo pouco desenvolvido com a sociedade.

<sup>24</sup> SANCHES; CALIL; SILVA, *opt cit*, p.5.

<sup>25</sup> DE OLIVEIRA, *op cit*, p.59.

sensibilidade interdisciplinares são produto, dentre outros fatores, da forma como se organiza ainda hoje a formação em Direito: aulas majoritariamente expositivas, com pouca ou nenhuma participação ou interação discente, em que o docente transmite o conteúdo que os alunos e alunas precisam demonstrar nas provas terem apreendido para obter aprovação.

Para quem propõe a sala de aula invertida, dedicar o tempo das aulas a palestras ou conferências não é a melhor opção, já que o estudo e a resolução de problemas, nesse modelo, acontece fora de sala de aula, quando os alunos não têm a vantagem do contato com o docente para orientá-los, tirar dúvidas e ajudá-los a compreender e resolver os desafios que lhes são propostos. A exposição sistemática do conteúdo, cuja importância não se despreza, parece ser passível de ser feita fora do horário de aula, o que é muito facilitado hoje em dia com as Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDICs)<sup>26</sup>.

É por isso que a sala de aula invertida tem como essência a inversão da maneira como se distribuem no tempo as tarefas do processo de ensino-aprendizagem. Na organização tradicional, os discentes entram em contato com os conteúdos da disciplina na sala de aula, de forma expositiva, e realizam atividades, como resolução de exercícios e trabalhos em grupo, em momento posterior, fora do tempo da aula. Na sala de aula invertida, os alunos e alunas têm acesso prévio aos conteúdos sistematizados, abrindo margem para que a sala de aula se torne um espaço para a realização de diferentes atividades, nas quais o docente atuará para ajudar, estimular e orientar a turma<sup>27</sup>.

Dessa forma, estimula-se o protagonismo discente, enquanto o papel docente passa a ser o de facilitar o aprendizado, auxiliando a construção de novos conhecimentos. As atividades desenvolvidas podem variar<sup>28</sup>, incluindo, por exemplo, discussões em grupo e resolução de problemas, tendo em comum a proposta de uma aprendizagem significativa, uma vez que, ao invés de apenas memorizar os conteúdos, os alunos e alunas desenvolvem novas habilidades a partir dos conhecimentos acessados previamente<sup>29, 30</sup>.

Com isso, na sala de aula invertida, compreendemos que o que se busca é dar a melhor utilização da presença do docente durante o tempo da aula. Afinal, como já assinalado, atualmente há uma imensa disponibilidade de conteúdos em diferentes plataformas que podem ser usados para cumprir, com ganhos, a tarefa que as aulas expositivas desempenham, abrindo espaço para que o professor possa investir seu tempo de contato com os alunos e alunas para auxiliá-los no desenvolvimento de atividades, podendo orientá-los e avaliá-los a todo momento, maximizando seu impacto.

---

<sup>26</sup> VALENTE, op cit.

<sup>27</sup> VALENTE, José Armando. Blended learning e as mudanças no ensino superior: a proposta da sala de aula invertida. *Educar em revista*, p. 79-97, 2014.

<sup>28</sup> Schmitz; Reis (2018, p.156) ressaltam que “essa variedade permite que o aluno renove a sua atenção a cada mudança e, também, pratique o uso de novos conceitos estudados”.

<sup>29</sup> VALENTE, op cit.

<sup>30</sup> BRANCO, Carla Castello et al. A sala de aula invertida como metodologia convergente ao paradigma da complexidade. *Boletim Técnico do Senac*, v. 42, n. 2, p. 118-135, 2016.

Enquanto na sala de aula tradicional, os alunos são estimulados basicamente a realizar tarefas de memorização e compreensão conceitual, na sala de aula invertida, confrontados com problemas cuja solução demanda a mobilização de conteúdos previamente aprendidos, favorece-se o desenvolvimento de seu senso crítico, a criação de soluções a partir de problemas, entre outras habilidades mais complexas, que correspondem aos níveis mais elevados da taxonomia de Bloom<sup>31</sup>, desde que escolhidas atividades adequadas para isso. A ideia é que os alunos e alunas possam refletir a partir dos feedbacks estabelecidos de forma mútua entre eles e os docentes, assim como entre eles de forma interna, aprimorando seu desempenho ao longo da disciplina<sup>32</sup>.

Além disso, abre-se espaço também para o aprimoramento de habilidades comportamentais, como a capacidade de argumentação, trabalhada, por exemplo, nas discussões em grupo, que contribuem também para que os discentes possam ajudar uns aos outros em seu processo de aprendizagem<sup>33, 34</sup>.

Nesse modelo, as TDICs, a despeito de não serem o foco em si da metodologia, apresentam-se como importante instrumento<sup>35, 36</sup>, sendo em grande parte a razão de sua popularização nos últimos anos. Isso porque, apesar de ser possível disseminar os conteúdos prévios aos alunos e alunas na forma física (como livros), as TDICs facilitam sua organização, assim como ampliam suas formas de acesso. Para além de livros e textos menores, como artigos, o acesso aos conteúdos pode ocorrer por meio de videoaulas<sup>37</sup>, documentários, animações, podcasts, entre outras possibilidades<sup>38</sup>.

Além disso, torna-se mais fácil realizar avaliações diagnósticas, por exemplo, por meio de questionários que os discentes devem preencher após o contato com o material

---

<sup>31</sup> Trata-se de uma sequência “estruturada em níveis de complexidade crescente – do mais simples ao mais complexo”, que organiza os objetivos a serem alcançados ao longo das disciplinas, que incluem: conhecimento, compreensão, aplicação, análise, síntese e avaliação (FERRAZ; BELHOT, 2010, p.423).

<sup>32</sup> VALENTE, José Armando. A sala de aula invertida e a possibilidade do ensino personalizado: uma experiência com a graduação em midialogia. Metodologias ativas para uma educação inovadora: uma abordagem teórico-prática. Porto Alegre: Penso, p. 26-44, 2018.

<sup>33</sup> SCHMITZ, Elieser Xisto da Silva; DOS REIS, Susana Cristina. Sala de aula invertida: investigação sobre o grau de familiaridade conceitual teórico-prático dos docentes da universidade. ETD-Educação Temática Digital, v. 20, n. 1, p. 153-175, 2018.

<sup>34</sup> SANCHES, Raquel Cristina Ferraroni; CALIL Mário Lúcio Garcez; SILVA, Gabriela Chaia Pereira de Carvalho. Educação Jurídica e inovação: a “sala de aula invertida” como metodologia viável. Revista Jurídica, v. 3, n. 60, p. 552-573, 2020.

<sup>35</sup> Valente (2014), no entanto, observa que a disparidade de acesso dos discentes a essas tecnologias pode se tornar um empecilho à formação de um ambiente de aprendizagem isonômico.

<sup>36</sup> VALENTE, José Armando. A sala de aula invertida e a possibilidade do ensino personalizado: uma experiência com a graduação em midialogia. Metodologias ativas para uma educação inovadora: uma abordagem teórico-prática. Porto Alegre: Penso, p. 26-44, 2018.

<sup>37</sup> Com relação às videoaulas, que consistem em uma das principais (senão principal) formas de disponibilização dos conteúdos, Valente (2014) assinala a importância de que sejam curtas, trabalhando apenas aspectos centrais. Isso para evitar que se transformem em uma reprodução da aula expositiva, cujo desgaste é uma das motivações para a adoção de metodologias ativas. A relação dos discentes com as videoaulas será retomada em nossa discussão quanto às suas percepções sobre a sala de aula invertida.

<sup>38</sup> VALENTE, José Armando. A sala de aula invertida e a possibilidade do ensino personalizado: uma experiência com a graduação em midialogia. Metodologias ativas para uma educação inovadora: uma abordagem teórico-prática. Porto Alegre: Penso, p. 26-44, 2018.

estudado, possibilitando a identificação de pontos de dificuldades da turma, que demandam maiores esclarecimentos<sup>39</sup>.

A participação ativa dos discentes, assim como a utilização dos questionários, torna viável um ensino mais personalizado<sup>40</sup>, capaz de identificar lacunas na aprendizagem que não são apreendidas no modelo tradicional de ensino, no qual a sala de aula é utilizada apenas para a transmissão de informações pela figura docente<sup>41, 42</sup>. Da mesma forma, a disponibilização prévia dos conteúdos permite aos discentes um controle maior sobre seu ritmo de aprendizado, permitindo, por exemplo, pausar as videoaulas ou mesmo assistir novamente trechos nos quais surjam dificuldades. Para acompanhar esse processo, Branco et al observam a importância de estabelecer formatos de avaliações que também fujam a padronizações, valorizando esforços e metas pessoais. Nesse mesmo sentido, Valente observa a pertinência da possibilidade de evolução durante a disciplina<sup>43,44</sup>.

Trata-se de uma metodologia que, como já assinalamos, exige uma dedicação maior de todas as partes envolvidas, enfrentando, dessa forma, resistência<sup>45</sup>. Os discentes, apesar do aparente desinteresse pelas aulas totalmente expositivas, estão habituados a uma postura passiva, incompatível com o modelo em análise, que exige uma postura ativa durante as aulas<sup>46</sup>. Da mesma forma, a disponibilidade de tempo destinado à preparação prévia para as aulas se apresenta como um possível fator de dificuldade<sup>47, 48</sup>.

A demanda de tempo também afeta os docentes, que precisam preparar, organizar e disponibilizar os conteúdos antes das aulas, voltadas à realização de atividades, que também demandam preparação, assim como uma postura atenta para a elaboração de feedbacks constantes, considerados uma característica essencial da sala de aula

---

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Nesse sentido, Valente (2018) explora a importância de conceder aos discentes voz em seu processo de aprendizagem, que deve ser guiado por suas curiosidades inatas.

<sup>41</sup> BRANCO, Carla Castello et al. A sala de aula invertida como metodologia convergente ao paradigma da complexidade. Boletim Técnico do Senac, v. 42, n. 2, p. 118-135, 2016.

<sup>42</sup> VALENTE, op cit.

<sup>43</sup> BRANCO, Carla Castello et al. A sala de aula invertida como metodologia convergente ao paradigma da complexidade. Boletim Técnico do Senac, v. 42, n. 2, p. 118-135, 2016.

<sup>44</sup> VALENTE, José Armando. A sala de aula invertida e a possibilidade do ensino personalizado: uma experiência com a graduação em midialogia. Metodologias ativas para uma educação inovadora: uma abordagem teórico-prática. Porto Alegre: Penso, p. 26-44, 2018.

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Frente a isso, Oliveira (2016) ressalta a importância de dialogar com os discentes, apresentando o planejamento da disciplina e justificando a escolha pela metodologia adotada.

<sup>47</sup> SANCHES, Raquel Cristina Ferraroni; CALIL Mário Lúcio Garcez; SILVA, Gabriela Chaia Pereira de Carvalho. Educação Jurídica e inovação: a “sala de aula invertida” como metodologia viável. Revista Juridica, v. 3, n. 60, p. 552-573, 2020.

<sup>48</sup> BRANCO, op cit.

invertida<sup>49</sup>. Essa mudança também cria a necessidade de capacitação específica desses profissionais<sup>50</sup>, para o que a formação continuada tem muito a contribuir<sup>51, 52, 53</sup>.

A partir desse quadro geral, a despeito dos desafios apresentados pela utilização da sala de aula invertida, consideramos que sua aplicação pode trazer importantes contribuições para o ensino como um todo e para o ensino jurídico em específico. Dessa forma, voltamo-nos a maneiras de minimizar os desafios já identificados pela literatura acadêmica, em busca de manter os discentes motivados, adaptar a disciplina para sua disponibilidade de tempo e auxiliar o planejamento docente.

### **A tentativa de enfrentar os desafios da sala de aula invertida por meio de uma postura dialógica: a elaboração de formulários destinados a docentes e discentes.**

Como já dito, o objetivo final do PMC é a elaboração de uma proposta pedagógica interdisciplinar a ser implementada na disciplina Laboratório. Essa proposta deve ser construída a partir de um planejamento que se quer dialógico, capaz de articular a diversidade de visões de ensino que resulta de sua equipe docente.

Nossa proposta, no PMC, é pensar o planejamento a partir das competências que esperamos que sejam desenvolvidas pelos alunos, sendo a partir delas que serão definidos os conteúdos curriculares a serem trabalhados na proposta. O ponto de partida do processo de planejamento, assim, é a definição dos objetivos de aprendizado, delineados em termos de competências, que serão buscadas.

Como o PMC prevê a construção coletiva desse planejamento, o primeiro passo foi fazer um levantamento das competências que as disciplinas regidas pelos participantes da equipe docente devem desenvolver, na visão de seus ministrantes, bem como dos conteúdos que são por elas mobilizados. Com esse levantamento, esperamos identificar pontos de contato entre as disciplinas que possam orientar a elaboração de um caso didático para uso em sala de aula, capaz de propiciar o desenvolvimento das competências consideradas importantes, mobilizando os conteúdos estruturantes selecionados pelos professores, de forma interdisciplinar.

O meio escolhido para a realização desse levantamento foi a elaboração de um formulário no Google Docs, enviado por e-mail para os docentes. Tendo em vista que a terminologia “competências” não é nem corrente, nem uniforme no ensino do direito, o

<sup>49</sup> Nas palavras de Schmitz; Reis (2018, p.156), no decorrer das atividades, exige-se dos docentes “flexibilidade e criatividade para identificar erros ou lacunas de conhecimento, a fim de saná-las de forma individual ou coletiva em tempo de execução”.

<sup>50</sup> Nesse sentido, Schmitz; Reis (2018) pontuam o papel das instituições de ensino na preparação dos docentes, assim como no oferecimento de uma infraestrutura que permita sua atuação.

<sup>51</sup> Oliveira (2016) aborda que, ao instigar a curiosidade dos discentes e auxiliar seu desenvolvimento nas atividades, o docente ocupa um papel relevante no processo de construção da identidade dos alunos e alunas, impactando sua trajetória profissional e pessoal.

<sup>52</sup> SCHMITZ, Elieser Xisto da Silva; DOS REIS, Susana Cristina. Sala de aula invertida: investigação sobre o grau de familiaridade conceitual teórico-prático dos docentes da universidade. ETD-Educação Temática Digital, v. 20, n. 1, p. 153-175, 2018.

<sup>53</sup> DE OLIVEIRA, Eliana Maria Pavan. Docência em Direito e a “Sala de aula invertida” como opção metodológica ativa. Revista Evidência, v. 12, n. 12, 2016.

formulário contou com um link em sua descrição, levando a uma apresentação que buscou esclarecer o conceito em questão.

O formulário foi elaborado com base nas seguintes perguntas:

- 1) qual a disciplina ministrada pelo docente?
- 2) quais são os objetivos da disciplina, pensando em competências a desenvolver nos alunos e alunas?
- 3) dentre essas competências, quais são as principais, no sentido de que nenhum aluno ou aluna pode ser considerado apto/apta a progredir no curso sem tê-la dominado?
- 4) para dominar essas competências principais, quais conteúdos são necessários?

A partir das respostas dos docentes, observamos uma preocupação em preparar os alunos e alunas para o mercado de trabalho, com objetivos ligados à sua futura atuação profissional, o que vai ao encontro da busca por um ensino diferente do tradicional (voltado à memorização de conteúdos). Com relação às competências, identificamos que, para além de competências técnicas (mais recorrentes), os docentes indicaram a necessidade de que os discentes desenvolvam certas competências comportamentais, como capacidade de comunicação/argumentação, assim como senso crítico e consciência ética.

Na sequência desse levantamento, voltamo-nos ao corpo discente. Como vimos, a sala de aula invertida, enquanto metodologia ativa que explora um ensino participativo, apresenta entre seus desafios o novo papel adquirido pelos alunos e alunas, que assumem uma posição de protagonismo e, dentre outras coisas, precisam realizar uma preparação prévia para as aulas algo dispensável, em grande medida, no ensino tradicional<sup>54, 55</sup>.

Considerando que o PMC representa uma experiência nova para nós, antes de iniciar nosso planejamento, buscamos não apenas um levantamento bibliográfico a respeito dos aspectos teóricos envolvendo a sala de aula invertida, mas também pesquisas que abordassem experiências práticas baseadas nessa metodologia ativa, para que as percepções já registradas pudessem nos auxiliar.

Um dos relatos encontrados descreve a utilização da sala de aula invertida numa disciplina de Cálculo I e inclui os dados obtidos por meio de um questionário, preenchido por alunos e alunas ao final do bimestre<sup>56</sup>. Dos resultados dessa consulta, resulta que a metodologia empregada foi vista, de modo geral, de forma positiva pelos discentes, que, com base em uma mesma prova aplicada, obtiveram melhor rendimento quando comparados com os discentes de outras turmas, cujo ensino foi baseado em metodologias

---

<sup>54</sup> FARIA, Adriana Ancona de; LIMA, Stephane Hilda Barbosa. As novas diretrizes curriculares nacionais do curso de direito: processo de construção e inovações. In: Educação jurídica no século XXI: Novas diretrizes curriculares nacionais do curso de direito - limites e possibilidades. Florianópolis: Habitus, 2019.

<sup>55</sup> SILVA, Alexandre José de Carvalho. Guia prático de metodologias ativas com uso de tecnologias digitais da informação e comunicação. Lavras: UFLA, 2020.

<sup>56</sup> PAVANELO, Elisangela; LIMA, Renan. Sala de Aula Invertida: a análise de uma experiência na disciplina de Cálculo I. Bolema: Boletim de Educação Matemática, v. 31, p. 739-759, 2017.

mais tradicionais. Por outro lado, alguns problemas foram identificados, como a baixa visualização das videoaulas (preparação prévia), mesmo após a redução de sua duração, o que os autores imaginam que possa ter alguma relação com o fato de os professores não terem tido tempo de gravar eles mesmos o material disponibilizado. Da mesma forma, as respostas de parte dos alunos (30% dos que deixaram sugestões), manifestaram o desejo de ter também aulas expositivas, a despeito de gostarem da nova metodologia.

A observação do relato dessa experiência contribuiu para nossas reflexões quanto à necessidade de um diálogo prévio com os alunos e alunas da FDRP na tentativa de nos anteciparmos a determinados problemas, como os mencionados pelos autores.

Essa participação dos discentes no planejamento, em nossa concepção, além de contribuir para um ensino mais democrático desde seu planejamento, quebrando as tradicionais barreiras verticais, pode colaborar para que possamos nos antecipar a eventuais entraves à aplicação prática da metodologia ativa em questão, tais como a desmotivação ou a falta de tempo para a preparação prévia em função dos compromissos das demais disciplinas.

Em busca de concretizar a participação dos alunos e alunas no planejamento do novo eixo da disciplina Laboratório, elaboramos um formulário<sup>57</sup>, enviado pela faculdade ao e-mail dos discentes de graduação, garantido o anonimato das respostas. A FDRP conta com 500 alunos e alunas distribuídos entre o primeiro e o quinto ano. Entretanto, infelizmente apenas 27 deles responderam ao formulário (5,4%). Trata-se de uma amostra pequena, mas que permite orientar certas escolhas no planejamento da proposta didática, que serão validadas ou não a partir dos resultados que vierem a ser obtidos.

### **Resultados encontrados a partir das respostas dos discentes: descrição e reflexões**

Para nossa surpresa, todos os respondentes afirmaram conhecer a metodologia da sala de aula invertida, sendo que 74,1% deles indicaram que tiveram experiência com ela em algum curso (sendo que para 50% o contato foi em um eixo do próprio Laboratório<sup>58</sup>), enquanto 25,9% responderam não ter tido contato com a metodologia em questão.

Com relação ao interesse dos discentes em cursar um Eixo oferecido dentro do Laboratório que empregue a metodologia da sala de aula invertida, 51,9% afirmaram que se sentiriam estimulados a participar desse eixo de trabalho (sendo que 78,5% deles já tiveram experiência com a metodologia), enquanto 29,6% manifestaram indiferença quanto à participação e 18,5% indicaram que se sentiriam desestimulados (sendo que 80% deles já tiveram experiência com a metodologia).

Esses dados demonstram uma certa resistência ou incerteza com relação à metodologia em questão, que acreditamos poder estar relacionada à maior demanda de

<sup>57</sup> O formulário pode ser consultado em: [https://docs.google.com/forms/d/1dVubZXMZaDirIgbnSXB\\_uqYSR4ZvAYZ2c84MdFbvU0w/edit](https://docs.google.com/forms/d/1dVubZXMZaDirIgbnSXB_uqYSR4ZvAYZ2c84MdFbvU0w/edit).

<sup>58</sup> O que demonstra que, ao menos parcialmente, a disciplina de Laboratório tem cumprido seu papel de colaborar para a adoção de métodos de ensino inovadores.

atuação dos alunos e alunas nesse modelo de ensino, como analisa a literatura acadêmica explorada. Da mesma forma, tendo em vista que boa parte dos discentes afirmou já ter tido um contato anterior com a sala de aula invertida, incluindo aqueles que afirmaram desestímulo em cursá-la, consideramos que experiências anteriores com essa metodologia, que não tenham sido satisfatórias, podem também ser um fator, que indica a necessidade de aprimorá-la.

Apesar da sala de aula invertida estar predominantemente voltada à realização de atividades, 70,4% dos respondentes consideram importante que um tempo do contato presencial entre alunos e professores seja voltado à aula expositiva, enquanto 25,9% afirmaram que “depende” e apenas 3,7% responderam que não. Esse resultado está em sintonia com a percepção encontrada por Pavanelo e Lima<sup>59</sup> e indica que os discentes veem como negativa a exclusão total da exposição de conteúdos durante a aula.

A partir dessas respostas, concluímos ser importante incluir no Plano de Ensino-Aprendizagem momentos em que aconteça, em sala de aula, a exposição sistematizada de conteúdo. Isso não é incompatível com uma proposta de uso de metodologias ativas, uma vez que não se considera que a aula expositiva é, em si e sempre, uma estratégia inadequada e ineficiente, mas apenas que ela precisa ser escolhida não por inércia ou tradição, mas porque, ao cabo de uma reflexão pedagógica consistente que considere a adequação dos meios de ensino aos fins de aprendizado buscados, conclui-se que a exposição oral de conteúdo é capaz de produzir esses resultados. Afinal, a aula expositiva, se elaborada com qualidade e adequação, pode poupar tempo dos alunos e alunas, oferecendo uma síntese/sistematização dos conteúdos, assim como uma antecipação de determinadas reflexões.

Quando requisitamos que os alunos e alunas indicassem quanto tempo de exposição de conteúdos seria adequado, deparamo-nos com respostas bastante variadas. Enquanto alguns alunos indicaram que uma média de 20min seria suficiente, outros apontaram 50min como ideal e alguns manifestaram que até uma hora e meia. Outros, ainda, responderam que aproximadamente metade da aula seria suficiente.

O fato de a maior parte dos respondentes terem apontado um tempo inferior ao que possui uma aula da FDRP (1h e 45min), indica que, embora considerem importante a manutenção da aula expositiva, há uma demanda por outras estratégias capazes de estimular o desenvolvimento de diferentes competências, a depender dos objetivos da disciplina.

Com relação às formas de disponibilização do conteúdo online, conforme é possível observar na figura 1, os discentes se mostraram mais estimulados a aprender por meio de textos curtos e, principalmente, por meio de mídias alternativas, como documentários e animações. Com relação às videoaulas, houve uma preferência, apesar de não tão

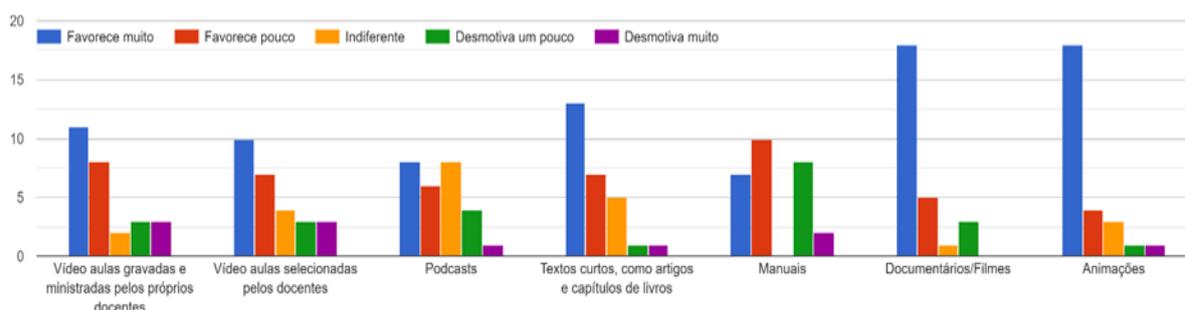
---

<sup>59</sup> PAVANELO, Elisângela; LIMA, Renan. Sala de Aula Invertida: a análise de uma experiência na disciplina de Cálculo I. *Bolema: Boletim de Educação Matemática*, v. 31, p. 739-759, 2017.

significativa, por sua elaboração pelos próprios docentes, indicando que a hipótese levantada por Pavanelo e Lima é coerente com nossos resultados.

**Figura 1:** Formas de disponibilização do conteúdo

Entre as formas de disponibilização do conteúdo online e de forma prévia, quais você acredita que possam favorecer seu interesse e motivação?



**Fonte:** Autoria própria, com uso da ferramenta Formulário Google

Ainda a respeito das videoaulas, quanto à duração máxima/razoável que os discentes estariam dispostos a assistir, 14,8% afirmam ser de até 15 min, 40,7% de até 30min, 14,8% de até 45min, 25,9% de até 60min e 3,7% de até 75 min, inexistindo respostas para o limite de até 100min. As videoaulas, assim, na visão da maior parte dos respondentes, devem ser curtas, o que é coerente para que não se tornem reproduções online das criticadas aulas expositivas, podendo integrar a preparação prévia dos alunos e alunas sem demandar tanto tempo.

Considerando que essa preparação prévia é essencial para o sucesso da metodologia proposta, perguntamos quanto tempo extraclasses os discentes acreditam que poderiam destinar à disciplina semanalmente. O objetivo é que os professores tenham um norte ao planejar a disponibilização de conteúdos, que podem ser divididos por exemplo em “obrigatórios” e “complementares”, de modo que os obrigatórios levem em conta a estimativa de tempo respondida, incluindo o conteúdo essencial da disciplina, mas permitindo àqueles que queiram aprofundá-lo que o façam por meio do material complementar.

As respostas recebidas foram bastante variadas, indo desde “nenhum” até 6h. Em sua maior parte, contudo, os alunos indicaram uma média de 1 a 3 horas por semana. A parcela dos alunos que responderam que não conseguiriam destinar tempo ou que poderiam destinar pouco tempo, sem especificar quanto, alegaram a sobrecarga devido às demais disciplinas, estágio e envolvimento com as entidades da universidade.

Essa realidade nos faz refletir sobre as dificuldades em implantar de forma isolada uma iniciativa de inovação metodológica. Para o melhor aproveitamento de uma disciplina com a metodologia em questão, seria interessante uma reestruturação geral do currículo na faculdade, para que a demanda de preparação prévia se torne viável. Uma estratégia interessante pode ser aproximar a disciplina em questão das atividades realizadas pelas entidades da universidade, ou mesmo reunir conhecimentos de

diferentes disciplinas (o que já faz parte do PMC), de modo que o tempo investido pelos discentes seja otimizado.

Também foi perguntado aos discentes quais atividades em sala de aula os deixariam mais motivados para escolher cursar a proposta. Como é possível observar na Figura 2, a resolução de casos/projetos e a simulação de situações da vida profissional são as opções que os respondentes consideram mais motivadoras para fazer o curso.

**Figura 2:** Motivação para a realização de atividades

Quais atividades você se sentiria mais motivado a desenvolver em sala de aula?



**Fonte:** Autoria própria, com uso da ferramenta Formulário Google

Por fim, o formulário questionou os discentes acerca do tema da avaliação. Pensando em um modelo de avaliação que “deixa de ser um instrumento de controle e passa a ser um instrumento a serviço do aluno para diagnosticar e qualificar a aprendizagem”, indagamos sobre a percepção dos discentes com relação à adequação de vários formatos de avaliação<sup>60</sup>. Acreditamos que esse diálogo possa construir “um clima de confiança entre professor e alunos, fundada num acordo de trabalho em parceria entre aqueles que se empenham em realmente aprender”<sup>61</sup>

Entre as opções de resposta, incluímos modelos tradicionais de avaliação, mais voltados à chamada “avaliação de produto”, realizada periodicamente, de forma classificatória, e também modelos voltados à “avaliação de processo”, marcada pela avaliação constante, que engloba diferentes atividades, com feedbacks contínuos, favorecendo o aprendizado dos discentes ao longo da disciplina<sup>62</sup>.

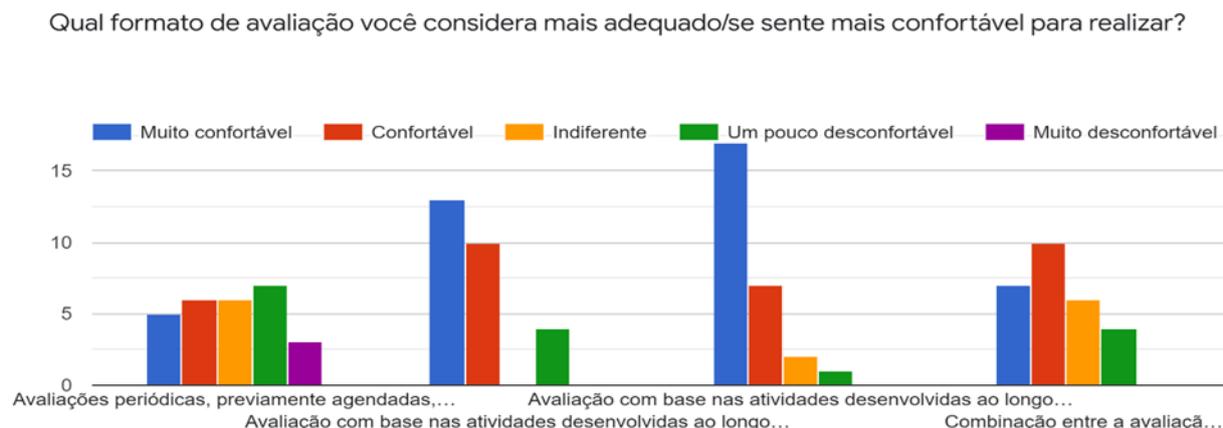
Como é possível observar a partir da figura 3, os discentes manifestaram um maior conforto com avaliações baseadas em atividades desenvolvidas ao longo do semestre, com feedback e possibilidade de recuperação, ainda que parcial, da nota.

<sup>60</sup> FREITAS, Ana Lúcia Souza, et al. Por que falar ainda em avaliação? Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. p.20.

<sup>61</sup> Ibidem. p.20.

<sup>62</sup> FREITAS, Ana Lúcia Souza, et al. Por que falar ainda em avaliação? Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. p.26.

**Figura 3:** Conforto frente aos formatos de avaliação.



**Fonte:** autoria própria, com uso da ferramenta Formulário Google

A importância de refletir a respeito dos métodos avaliativos pôde ser observada no espaço para sugestões e comentários. Um dos respondentes assinalou que, por vezes, a escolha pelo eixo do Laboratório é guiada não pelo perfil de cada um, mas devido à preocupação com a demanda de trabalho e pelo receio de tirar uma nota baixa<sup>63</sup>.

Essa observação nos parece bastante relevante, pois revela o comprometimento de um dos potenciais do Laboratório, que é o de trazer maior protagonismo aos alunos ao possibilitar que escolham de qual eixo querem participar de acordo com suas preferências, contribuindo para sua voz ativa em seu processo de aprendizagem, tornando-o, assim, mais personalizado.

## Conclusão

A partir das discussões apresentadas, podemos concluir que a demanda por transformações no ensino tradicional, incluindo o ensino jurídico, enfrenta desafios que precisam ser mais bem trabalhados para o sucesso de novas propostas, como a utilização de metodologias ativas, entre as quais a sala de aula invertida. Se por um lado o mundo e o mercado de trabalho precisam de indivíduos que apresentem competências técnicas e comportamentais que vão muito além da memorização de conteúdos, por outro, parece haver uma certa resistência dos atores envolvidos (discentes, docentes e instituições de ensino) em desempenhar novos papéis em formatos de ensino diferentes.

Por isso, o PMC aposta no diálogo entre esses atores como caminho para identificar e amenizar os entraves à aplicação de inovações. Acreditamos que as respostas dos

<sup>63</sup> A Disciplina Laboratório tem uma carga horária elevada e um eventual mau resultado pode impactar a média ponderada do aluno ou aluna. Somado ao fato de que, por não haver uma efetiva coordenação dos eixos propostos pelos docentes, inexistem também critérios unificados de avaliação, esse fator motiva muitos alunos a escolher o Eixo a cursar menos em função de seus interesses de formação, e mais pela relação “custo/benefício”, ou “esforço/nota”.

discentes quanto à sua percepção acerca da sala de aula invertida pode ajudar a guiar um planejamento que, além de ser capaz de articular seus diferentes elementos, possa se aproximar das expectativas dos alunos e alunas, promovendo um ensino mais horizontal.

A partir da interpretação dos dados, obtidos por meio de formulário, identificamos que de fato os discentes parecem insatisfeitos com as aulas extensas e meramente expositivas. Contudo, a proposta de ensino participativo apresentada, em consonância com o que aponta a literatura acadêmica, enfrenta desafios como, por exemplo, a disponibilidade de tempo para preparação prévia para os encontros, assim como a preocupação com as notas finais.

Dessa forma observamos a necessidade de gerenciar esses problemas por meio de estratégias que busquem otimizar o tempo dos alunos e alunas (como a associação entre diferentes disciplinas e divisão dos conteúdos em obrigatórios e complementares) e voltem atenção para a coerência entre a metodologia da sala de aula invertida e o formato de avaliação a ser utilizado.

Considerando que se trata de um modelo metodológico voltado ao desenvolvimento de atividades na sala de aula, protagonismo discente, ensino personalizado, feedback constante, entre outras características, parece-nos fazer pouco sentido manter o método de avaliação tradicional, destinado à aferição da memorização de conteúdos.

Para além dessas discussões, as respostas recebidas indicam que a variedade de formas de disseminação de conteúdos, com destaque para mídias alternativas como documentários e animações, favorece a motivação dos discentes. Da mesma forma, a variedade de atividades (com destaque para aquelas voltadas à prática, como simulações da vida profissional) foi apontada pelos respondentes como importante para seu interesse em participar das aulas.

A partir disso, observamos a importância de inovar não apenas na metodologia de ensino utilizada, mas também nas formas de aplicá-la, além de planejá-la pensando não somente na disciplina em construção, mas no contexto geral dos alunos e alunas, considerando sua realidade e outras demandas. Acreditamos que esse olhar amplo, assim como o diálogo constante, de modo a aferir as expectativas e percepções do corpo discente, possa contribuir para sua motivação e bem-estar, favorecendo o sucesso da metodologia escolhida. Não se trata de algo novo, em absoluto: no campo da pedagogia, é há muito tempo consenso que o planejamento deve ser dialógico, adequado ao contexto em que o processo educativo se dá e submetido a uma avaliação continuada, que não deve se limitar ao desempenho discente; acreditamos, no entanto, que isso precisa ser também consenso nos cursos de Direito e nosso Projeto, ainda em andamento, é uma aposta nesse sentido.

## REFERÊNCIAS

BRANCO, Carla Castello et al. A sala de aula invertida como metodologia convergente ao paradigma da complexidade. *Boletim Técnico do Senac*, v. 42, n. 2, p. 118-135, 2016.

COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos; DIAS, Caio Gracco Pinheiro. Elaboração participativa do Projeto Político-Pedagógico do Curso de Direito: relato da experiência da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. *Libertas: Revista de Pesquisa em Direito*, v. 4, n. 2, p. 85-99, 2018.

DE OLIVEIRA, Eliana Maria Pavan. Docência em Direito e a “Sala de aula invertida” como opção metodológica ativa. *Revista Evidência*, v. 12, n. 12, 2016.

FARIA, Adriana Ancona de; LIMA, Stephane Hilda Barbosa. *As novas diretrizes curriculares nacionais do curso de direito: processo de construção e inovações*. In: Educação jurídica no século XXI: Novas diretrizes curriculares nacionais do curso de direito - limites e possibilidades. Florianópolis: Habitus, 2019, p.9-22.

FARIA, Adriana Ancona de. Reflexões sobre a educação jurídica: desafios ao ensino e à pesquisa. *Academia: revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires*, v. 12, n. 24, p. 37-58, 2014.

FERRAZ, Ana Paula do Carmo Marcheti; BELHOT, Renato Vairo. Taxonomia de Bloom: revisão teórica e apresentação das adequações do instrumento para definição de objetivos instrucionais. *Gestão & produção*, v. 17, p. 421-431, 2010.

FREITAS, Ana Lúcia Souza, et al. *Por que falar ainda em avaliação?*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

HOOKS, bell. *Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade*. 1a. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

LEAL, Regina Barros. Planejamento de ensino: peculiaridades significativas. *Revista Iberoamericana de Educación*, v. 37, n. 3, p. 1-6, 2005.

LIBÂNIO, José Carlos. *Didática*. Cortez Editora, 2006.

PAVANELO, Elisângela; LIMA, Renan. Sala de Aula Invertida: a análise de uma experiência na disciplina de Cálculo I. *Bolema: Boletim de Educação Matemática*, v. 31, p. 739-759, 2017.

SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino. A Educação Jurídica e a Crise Brasileira [1955]. Cadernos FGV DIREITO RIO. *Educação e Direito*, v. 3, p. 9-37, 2009.

SANCHES, Raquel Cristina Ferraroni; CALIL, Mário Lúcio Garcez; SILVA, Gabriela Chaia Pereira de Carvalho. Educação Jurídica e inovação: a “sala de aula invertida” como metodologia viável. *Revista Jurídica*, v. 3, n. 60, p. 552-573, 2020.

SCHMITZ, Elieser Xisto da Silva; DOS REIS, Susana Cristina. Sala de aula invertida: investigação sobre o grau de familiaridade conceitual teórico-prático dos docentes da universidade. *ETD- Educação Temática Digital*, v. 20, n. 1, p. 153-175, 2018.

SILVA, Alexandre José de Carvalho. *Guia prático de metodologias ativas com uso de tecnologias digitais da informação e comunicação*. Lavras: UFLA, 2020.

VALENTE, José Armando. Blended learning e as mudanças no ensino superior: a proposta da sala de aula invertida. *Educar em revista*, p. 79-97, 2014.

VALENTE, José Armando. *A sala de aula invertida e a possibilidade do ensino personalizado: uma experiência com a graduação em midialogia. Metodologias ativas para uma educação inovadora: uma abordagem teórico-prática*. Porto Alegre: Penso, p. 26-44, 2018.

Data de Recebimento: 19/06/2022

Data de Aprovação: 15/09/2022

# PROTEÇÃO SOCIAL E GARANTIA DO DIREITO À PROFISSIONALIZAÇÃO DO APRENDIZ COM DEFICIÊNCIA EM TEMPOS DE PANDEMIA: OS DESAFIOS DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL

## SOCIAL PROTECTION AND ENSURING DIRECT ACCESS TO THE PROFESSIONALIZATION OF APPRENTICES WITH DISABILITIES IN TIMES OF PANDEMIC: THE CHALLENGES OF ENDING THE SOCIAL RECESSION

*Eliane Pinto de Goes* \*  
*Renann Ferreira* \*\*

### RESUMO

Para auxiliar na relação jovem e mundo do trabalho surge no Brasil no ano 2000 a aprendizagem profissional, Lei 10.097, uma política pública que congrega o direito a educação, a qualificação e ao trabalho para jovens de 14 a 24 anos. O presente estudo baseia-se na análise da legislação vigente para apresentar brevemente peculiaridades contemporâneas da aprendizagem profissional ao jovem com deficiência, bem como apresentar os desafios relacionados a atual pandemia de COVID-19 e a observação do princípio do não retrocesso dos direitos fundamentais de segunda dimensão, os direitos sociais. A interpretação dos dados foi realizada com base na análise de conteúdo para entender o sentido e o significado dos documentos de forma crítica. A partir destas reflexões pretende-se apresentar ao leitor a importância das políticas públicas e das políticas de cotas para enfrentamento dos desafios sociais e econômicos durante e pós pandemia.

Palavras-chave: pessoa com deficiência; aprendizagem; pandemia.

### ABSTRACT

In order to assist in the connection between young people and the world of work, professional learning emerged in Brazil in the year 2000, Law 10.097, a public policy that gathers the right to education, qualification and work rights for young people between the ages of 14 to 24 years. The present study is based on the analysis of the current legislation to briefly present contemporary peculiarities of professional learning to young people with disabilities, as well as to present the challenges related to the current pandemic of COVID-19 and the observation of the principle of non-regression of fundamental rights of

\* Possui graduação em Enfermagem e Obstetrícia pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Unioeste (1996), mestrado em Enfermagem pela Universidade Estadual de Campinas - Unicamp (2007) e doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana - PPFH pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ (2015). Atualmente é professor titular da Universidade Estadual do Oeste do Paraná/Unioeste Câmpus de Cascavel-PR. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1809592930661784>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4705-2647>. E-mail: [elianegoes1@hotmail.com](mailto:elianegoes1@hotmail.com)

\*\* Advogado na Guarda Mirim de Foz do Iguaçu, professor do curso de Direito no Centro Universitário Uniamérica Descomplica, aluno regular nível doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA, pós-graduado em Serviço Social e Gestão de Projetos Sociais, pós-graduado em Direito Constitucional Aplicado e Practitioner em Programação Neurolinguística. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6967516181033969>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5238-9757>. E-mail: [renann\\_ferreira@hotmail.com](mailto:renann_ferreira@hotmail.com)

---

second generation, social rights. Data interpretation was performed based on content analysis to understand the meaning and meaning of the documents in a critical way. Based on these reflections, we intend to present the reader with the importance of public policies and quota policies to face social and economic challenges during and after the pandemic.

Key-words: people whit disabilities; learning; pandemic.

## INTRODUÇÃO

Ao longo de sua história a humanidade tem enfrentado grandes desafios em relação à deficiência, seja ela física, psíquica ou sensorial, transitando do campo do assistencialismo à esfera dos direitos humanos<sup>1</sup>. As políticas e reformas neoliberais implementadas para o enfrentamento da recorrente e profunda crise de acumulação do modo de produção capitalista perpetuaram as desigualdades sociais em suas mais diversas formas e dimensões.

Partindo deste cenário, o presente trabalho tem por objetivo contribuir para o debate da relação capital e direitos sociais no atual cenário de pandemia de COVID-19. Busca-se responder se há possibilidade de conciliar direitos e desafios econômicos, especificamente a inclusão do jovem com deficiência no mundo do trabalho, tendo como pressuposto a observação do princípio do não retrocesso dos direitos fundamentais de segunda dimensão, os direitos sociais.

Para tanto, será preferida a revisão da legislação em um processo dialético-empírico, comparando o legislado com a realidade em construção. Iniciando a construção do pensamento demonstrar-se-á como está inserida a pessoa com deficiência no ordenamento jurídico brasileiro, passando pelas normas constitucionais, legais e infralegais. A seguir, abordar-se-ão as peculiaridades contemporâneas da política pública da aprendizagem profissional ao jovem com deficiência para após apresentar a relação da observação do princípio do não retrocesso social e os desafios da pandemia, levando às considerações finais que apresentam a preponderância dos direitos fundamentais às medidas neoliberais como de análise econômica do direito em respeito a dignidade da pessoa humana.

### A pessoa com deficiência no ordenamento jurídico brasileiro

Inicia-se destacando o Decreto 6.949, de 25 de agosto de 2009, pelo qual a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência adentrou ao ordenamento jurídico brasileiro com força de Emenda Constitucional, observando o rito previsto no art. 5º, parágrafo terceiro, da Constituição da República de 1988<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> GARCIA, Vinicius Gaspar. **Pessoa com deficiência e o mercado de trabalho: histórico e contexto contemporâneo**. 2010. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2010.

<sup>2</sup> BRASIL. Coordenadoria Nacional de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho (COORDIGUALDADE). **Manifestação sobre o projeto de lei 6159/2019**. 29 de novembro de 2019. Vitória/Porto Alegre, 2019 b.

E dela decorre todo o arcabouço protetivo indispensável ao desenvolvimento das potencialidades da pessoa com deficiência, centrado nos princípios da igualdade e da não-discriminação, devendo promover o “respeito pela diferença e pela aceitação das pessoas com deficiência como parte da diversidade humana e da humanidade” (art. 3, alínea “d” da Convenção)<sup>3</sup>.

As relações entre pessoa com deficiência – ainda constitucionalmente nomeada como portadora de deficiência – com trabalho e emprego aparecem em três momentos distintos na Constituição da República. A primeira menção surge no capítulo dos direitos sociais, especificamente no art. 7º, inciso XXXI, com a “proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência”<sup>4</sup>.

Por seguinte, quando trata sobre a administração pública a Carta Maior prevê em seu art. 37 que “a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão”<sup>5</sup>. No capítulo subsequente que versa sobre os servidores públicos, no tocante ao direito previdenciário, vale destacar o recém-criado § 4º-A, no artigo 40, – Emenda Constitucional nº 103/2019 – que possibilita a diferenciação em cada ente federativo de idade e tempo de contribuição para aposentadoria do servidor com deficiência.

Por último, mas não menos importante, o inciso II do art. 227 dispõe sobre a,

Criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do **adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência**, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação<sup>6</sup> (**grifei**).

Com a promulgação da Convenção o Brasil comprometeu-se com a promoção, proteção e a assegurar às pessoas com deficiência o exercício pleno e equitativo dos direitos humanos, e por tomar as medidas necessárias para modificar normas que as discriminem e a eliminar a discriminação por quem quer seja, inclusive por organizações e por pessoas jurídicas<sup>7</sup>.

Por mais que a Convenção também preveja que consiste como responsabilidade dos Estados Partes reconhecerem a oportunidade de livre escolha ou aceitação de se manter no trabalho pela PCD, os dados mostram um panorama diferente, além da ocupação de apenas 52% das cotas disponíveis nos estabelecimentos<sup>8</sup>,

---

<sup>3</sup> BRASIL. Secretaria de Inspeção do Trabalho. Ministério da Economia (SIT/ME). **Aprendizagem Profissional. Seminário sobre o Programa de Aprendizagem para a Pessoa com Deficiência**. 2019 c. Curitiba: 17 de setembro de 2019. 56 slides.

<sup>4</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Leis. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 31 ago. 2020.

<sup>5</sup> *Ibid*, s. p.

<sup>6</sup> *Ibid*, s. p.

<sup>7</sup> BRASIL, 2019 b, s. p.

<sup>8</sup> *Ibid*, s. p.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE aponta a existência de 45 milhões de pessoas com deficiência no Brasil, o que corresponde a 23,9% da população. Contudo, apenas 418,5 mil são empregados ocupantes de vagas reservadas, na forma da lei, sendo 0,91 dos trabalhadores com contrato de trabalho anotado em CTPS (RAIS 2016). Logo, é grande o desemprego entre as pessoas com deficiência.

Vale notar que mesmo se todas as empresas observassem a reserva legal de postos de trabalho, ainda assim esse desemprego persistiria, pois, temos apenas cerca de 724 mil vagas reservadas para pessoas com deficiência e reabilitadas da previdência social, em todo o país, conforme dados da RAIS 2016<sup>9</sup>.

Em 2011 o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS definiu a política de promoção da integração ao mundo do trabalho como parte da assistência social por meio da Resolução 33, que no tocante a pessoa com deficiência dispõe,

Art.3º. Estabelecer como requisitos básicos para as ações de promoção da integração ao mundo do trabalho no âmbito da assistência social:

[...]

VI. **Promoção dos apoios necessários às pessoas com deficiência** e suas famílias para o reconhecimento e fortalecimento de suas potencialidades e habilidades **à integração ao mundo do trabalho**<sup>10</sup> (grifei).

Antes de adentrar ao tema da aprendizagem profissional lembra-se que de acordo com a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, a pessoa com deficiência “tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”<sup>11</sup>.

### **Peculiaridades contemporâneas da aprendizagem profissional ao jovem com deficiência**

Além de estudarem, caso não tenham concluído o ensino médio, os adolescentes e jovens de 14 a 24 inseridos no programa de aprendizagem profissional devem “desenvolver tanto as atividades teóricas, o conhecido Curso, quanto atividades práticas, o exercício de rotinas na empresa parceira, respeitando o desenvolvimento físico e psicológico por meio de tarefas de complexidade progressiva”<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> BRASIL. Ministério Público do Trabalho e Ministério do Trabalho. **Protocolo de Ação Conjunta nº 001/2018**. 15 de maio de 2018. Brasília, 2018. 09 p.

<sup>10</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução nº 33 de 28 de novembro de 2011**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucao/resolucao-cn-as-no-33-de-28-de-novembro-de-2011>. Acesso em: 31 ago. 2020.

<sup>11</sup> BRASIL. **Lei 13.146 de 06 de julho de 2015**. Leis. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 31 ago. 2020.

<sup>12</sup> FERREIRA, Renann. **Múltiplas Percepções sobre o Programa de Aprendizagem e o Case da Guarda-Mirim de Foz do Iguaçu**. In: JOSVIAK, Mariane; BLEY, Regina Bergamaschi; TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (Orgs.). *Aprendizagem profissional e direitos humanos: o direito fundamental dos jovens à profissionalização*. São Paulo: LTR, 2017. 142 p.

Os “aprendizes com deficiência são aqueles que possuem impedimentos a longo prazo de natureza auditiva, visual, física, intelectual, psicossocial ou múltipla”<sup>13</sup>. Nesta modalidade não se impõe o limite máximo de 02 (dois) anos de contrato de trabalho, “também não se aplica a idade máxima de aprendiz e a comprovação da escolaridade, neste caso, deverão ser consideradas as habilidades e competências relacionadas à profissionalização”<sup>14</sup>, ficando dispensados de comprovação de matrícula e frequência escolar aqueles que já tiverem completado 18 anos<sup>15</sup>.

A inaplicabilidade do limite temporal contratual à PCD não significa que poderá permanecer como aprendiz *ad infinitum*, sem termo, até porque possui o direito de ser inserido no mundo do trabalho na condição de empregado por tempo indeterminado, seja por cota ou não. Neste sentido,

Não é possível um contrato de Aprendizagem Profissional com duração indeterminada. **O objetivo é a qualificação profissional e ela deve ser alcançada.** A duração superior a 2 (dois) anos deve ser justificada e fundamentada em aspectos relacionados à deficiência.

Na elaboração do programa de aprendizagem, a entidade qualificadora deve estipular a carga horária necessária à formação profissional da pessoa com deficiência. No entanto, se o programa não for específico para pessoas com deficiência, na celebração do contrato de Aprendizagem Profissional, a adequação do prazo deve ser fundamentada e estendida, conforme o caso<sup>16</sup> (**grifei**).

A proteção no ambiente de trabalho igualmente aplica-se ao adolescente aprendiz com deficiência, que da mesma forma não poderá desenvolver funções ou atividades em ambientes perigosos, insalubres ou penosos; a prioridade legal para contratação de aprendizes está na faixa dos 14 aos 18 anos, mas nestes casos são admitidos apenas jovens que completaram 18 anos, devendo receber o adicional a que fizerem jus pela natureza da atividade<sup>17</sup>.

Outrossim, a partir do Decreto nº 8.740/2016, conhecido também como “Cota Social”, possibilitou-se o comprimento alternativo de cota para que os estabelecimentos com atividades como as acima citadas possam solicitar “que a carga horária do jovem seja cumprida na entidade qualificada em formação técnico profissional”<sup>18</sup>, renunciando à contraprestação da mão-de-obra do aprendiz,

<sup>13</sup> PARANÁ. Secretaria da Justiça, Família e Trabalho. **Aprendiz com Deficiência**. Curitiba, 2019. 03 p.

<sup>14</sup> BRASIL. **Direito à Profissionalização e trabalho protegido: Subsídios para a Atuação do Ministério Público na promoção do Acesso de Adolescentes e Jovens a Programas de Aprendizagem e Cursos de Qualificação Profissional**. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). 2019 a. Brasília: CNMP, 2019. 19 p.

<sup>15</sup> SINAIT. **Manual da aprendizagem profissional: o que é preciso saber para contratar um aprendiz**. Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho. Brasília SINAIT, 2019. P. 65. Disponível em: [https://enit.trabalho.gov.br/portal/images/manuais/Manual\\_de\\_Aprendizagem\\_versao\\_para\\_download.pdf](https://enit.trabalho.gov.br/portal/images/manuais/Manual_de_Aprendizagem_versao_para_download.pdf). Acesso em: 31 ago. 2020.

<sup>16</sup> *Ibid*, p. 49.

<sup>17</sup> *Ibid*.

<sup>18</sup> FERREIRA, Renann. **Empresas podem contratar aprendizes pela Cota Social**. Nossa Causa. 06 de maio de 2016. Disponível em: <https://nossacausa.com/empresas-podem-contratar-aprendizes-pela-cota-social>. Acesso em: 31 ago. 2016.

Nesta modalidade, conhecida como “Cota Social”, devem ser priorizados meninos e meninas com perfil de vulnerabilidade econômica ou social, como os provenientes de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda, matriculados na rede pública de ensino, **com deficiência**, em situação de acolhimento institucional, egressos do trabalho infantil, egressos do sistema socioeducativo ou em cumprimento de medidas socioeducativas e jovens em cumprimento de pena no sistema prisional<sup>19</sup> (**grifei**).

Tanto o cumprimento da cota de aprendizagem por meio da Cota Social quanto fora dela não dispensam o estabelecimento contratante do cumprimento da cota da pessoa com deficiência, em outras palavras “a Lei Brasileira de Inclusão – LBI determina que o aprendiz com deficiência seja computado apenas para a cota de aprendizagem, não para a cota de pessoas com deficiência (art. 101, LBI)”<sup>20</sup>.

No entanto, encontra-se em trâmite no Congresso um projeto de lei com o intuito de autorizar a sobreposição das cotas com o objetivo de desonerar a contratação de PCD,

Não se ignora a importância da aprendizagem como meio de capacitação dos jovens, inclusive aqueles com deficiência. Trata-se, na verdade, de ferramenta apta a proporcionar treinamento e inclusão. Contudo, mesmo diante da já viável admissão de aprendizes com deficiência, justamente para fins de possibilitar a capacitação da mão de obra e futuramente permitir que se tornem esses aprendizes os empregados que preencherão a cota prevista no art. 93 da Lei nº 8.213/91, não vem sendo dada prevalência a esses aprendizes. **O meio eficaz de endereçar esse problema, contudo, não é a sobreposição das cotas, mas, sim, a reserva de vagas, dentro da cota de aprendizes, para jovens com deficiência**<sup>21</sup> (**grifei**).

Em paralelo, a Instrução Normativa 98/2012 da Secretaria de Inspeção do Trabalho do extinto Ministério do Trabalho e Emprego, agora Ministério da Economia, já prevê a possibilidade de suspensão da fiscalização da cota de PCD por até 02 (dois) anos quando o estabelecimento que estiver com pendência de cota contratar aprendizes com deficiência, o que se dará por meio da celebração de Termo de Compromisso que deverá ser requerido ao Auditor-Fiscal do Trabalho - AFT<sup>22</sup>. Este procedimento tem característica excepcional e individual, de forma que “seria o comprometimento da empresa em contratar aprendizes em condição de pessoa com deficiência, visando qualificá-los para ingresso no quadro de funcionários após término do contrato de aprendizagem”<sup>23</sup>.

Essa mesma Instrução Normativa incumbe ao AFT a verificação das condições de acessibilidade nos estabelecimentos, aplicáveis não somente para o Termo de Compromisso acima descrito, mas também à execução do programa de aprendizagem

---

<sup>19</sup> CENTRO MARISTA DE DEFESA DA INFÂNCIA. **Aprendizagem Profissional: adolescência, identidade e trabalho**. Cadê Paraná – crianças e adolescentes em dados e estatísticas. Infância, Adolescência e Direitos. Informe Temático Vol.2 (1). Maio de 2019. Disponível em: [http://www.cadeparana.org.br/wp-content/uploads/2019/04/Aprendizagem-Profissional\\_CAD%C3%8A-2019.pdf](http://www.cadeparana.org.br/wp-content/uploads/2019/04/Aprendizagem-Profissional_CAD%C3%8A-2019.pdf). Acesso em: 31 ago. 2020. 04 p.

<sup>20</sup> SINAIT, 2019, p. 49.

<sup>21</sup> BRASIL, 2019 b, p. 10-11.

<sup>22</sup> SINAIT, 2019.

<sup>23</sup> PARANÁ, 2019, p. 05

pela organização formadora que deverá possuir estrutura adequada, ambiente acessível e inclusivo<sup>24</sup>

Art. 13. Caberá ao AFT verificar se no processo de inclusão da pessoa com deficiência ou reabilitada a empresa promoveu as modificações dos postos de trabalho, da organização do trabalho e as condições ambientais, em conformidade com as necessidades do trabalhador, com garantia desde a acessibilidade arquitetônica até adaptações específicas de mobiliários, máquinas e equipamentos, dispositivos de segurança, utilização de tecnologias assistivas, ajudas técnicas, facilitação de comunicação, apoios e capacitação específica, dentre outros, de modo a eliminar as barreiras porventura existentes<sup>25</sup>.

Inexistindo tais condições de acessibilidade, tecnologias assistivas e apoio para o desenvolvimento das atividades não poderá ser realizada a dispensa do aprendiz com deficiência por desempenho insuficiente ou inadaptação<sup>26</sup>. O desempenho insuficiente e a inadaptação referem-se tanto a atividade teórica quanto a atividade prática, sendo de competência da organização formadora a sua emissão, devendo considerar para tanto as avaliações de desempenho durante a vigência do contrato de trabalho<sup>27</sup>.

Por fim, quicá uma das características mais importantes diante de um contexto de crise econômica e pandemia está na possibilidade de o aprendiz com deficiência acumular por até 02 (dois) anos o Benefício de Prestação Continuada – BPC com a remuneração da aprendizagem, ou seja, no cálculo da renda familiar per capita não será considerada a remuneração do aprendiz<sup>28</sup>; caso o período seja extrapolado o benefício permanecerá suspenso<sup>29</sup>.

**Quadro 1 – Comparativo da aprendizagem com e sem deficiência**

CARACTERÍSTICA	APRENDIZ SEM DEFICIÊNCIA	APRENDIZ COM DEFICIÊNCIA
Limite de idade	24 anos	Não há limite
Limite do tempo de contrato	02 anos	Pode ultrapassar 02 (dois) anos desde que justificado
Comprovação de escolaridade	Deverá comprovar	Deverão ser consideradas as habilidades e as competências. PCD acima de 18 anos está dispensado da comprovação
Dispensa por desempenho insuficiente ou inadaptação	Realizada pela organização formadora	Realizada pela organização formadora, e em caso de inexistência de condições de acessibilidade, tecnologias assistivas e apoio para o desenvolvimento das atividades não poderá ser realizada

<sup>24</sup> SINAIT, 2019.

<sup>25</sup> BRASIL. **Instrução Normativa nº 98 de 15 de agosto de 2012**. Ministério do Trabalho e Emprego. 2012. Disponível em: [http://www.anamt.org.br/site/upload\\_arquivos/legislacao\\_-\\_instrucoes\\_normativas\\_2012\\_181220131710287055475.pdf](http://www.anamt.org.br/site/upload_arquivos/legislacao_-_instrucoes_normativas_2012_181220131710287055475.pdf). Acesso em: 31 ago. 2020.

<sup>26</sup> SINAIT, 2019.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> PARANÁ, 2019.

Benefício de Prestação Continuada	-	Poderá acumular com a remuneração de aprendiz por até 02 (dois), depois ficará suspenso
Atividades insalubres, perigosas e penosas	Acima de 18 anos	

Fonte: elaboração própria.

Tais características especiais do contrato para pessoa com deficiência lastreiam-se na concepção de direitos humanos e buscam continuar a ser garantidos por meio dos princípios como a vedação ao retrocesso social como abordado a seguir.

### A observação do princípio do não retrocesso social e os desafios da pandemia

O princípio do não retrocesso lastreia-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, especificamente no art. 30 que prevê que “nenhuma disposição da presente Declaração pode ser interpretada como o reconhecimento a qualquer Estado, grupo ou pessoa, do direito de exercer qualquer atividade ou praticar qualquer ato destinado à destruição de quaisquer dos direitos e liberdades aqui estabelecidos”<sup>30</sup>, abrangendo os direitos fundamentais de segunda dimensão, conhecidos como direitos sociais, neles incluídos a proteção da criança e do adolescente e o direito ao trabalho. Lembra o Ministro do Supremo Tribunal Federal Ricardo Lewandowski lecionando que,

O princípio da proibição do retrocesso, portanto, impede que, a pretexto de superar dificuldades econômicas, o Estado possa, sem uma contrapartida adequada, revogar ou anular o núcleo essencial dos direitos conquistados pelo povo. É que ele corresponde ao mínimo existencial, ou seja, ao conjunto e bens materiais e imateriais sem o qual não é possível viver com dignidade<sup>31</sup>.

Trazendo à práxis as palavras do Ministro observa-se em trâmite no poder legislativo pátrio propostas que dispõem das pessoas, das deficiências e das cotas como mercadorias fungíveis, que podem ser trocadas – na concepção de mercado de trabalho em oposição ao mundo do trabalho, este que entende o aprendiz como um sujeito de direitos em desenvolvimento, a exemplo da PL 6519/2019 que pretende, entre outros objetivos, alterar a Lei 8.213/1991 possibilitando à empresa a contabilização em dobro da cota caso opte por contratar uma pessoa com alguma deficiência considerada “mais grave”,

Já a proposta do parágrafo quinto expõe o preconceito em relação às pessoas com deficiência, ao pretender estabelecer uma maior “vantagem” ao empregador que admite um trabalhador com uma deficiência considerada “grave”, ao permitir

<sup>30</sup> NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral. 10 de dezembro de 1948. Disponível em: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/217\(III\)&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)&Lang=S). Acesso em: 31 ago. 2020. 03 p.

<sup>31</sup> LEWANDOWSKI, Ricardo. **Proibição do Retrocesso**. Folha de S. Paulo. Opinião. São Paulo. 01 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/RicardoLewandowski/ArtigosJornais/1117223.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2020. A03 p.

que essa contratação seja computada “em dobro” para fins de preenchimento da cota. **Essa previsão claramente expõe a percepção do mercado a respeito da reserva de vagas para pessoas com deficiência: um fardo, um ônus a ser suportado**<sup>32</sup> (grifei).

Percebe-se assim uma possível aplicação da Análise Econômica do Direito - AED que consiste em uma comparação de custo-benefício de caráter “consequencialista porque leva em conta o que vai acontecer (em termos probabilísticos) depois de tomada a decisão, e não as causas que levaram à necessidade de tomar uma decisão”<sup>33</sup>. À pessoa com deficiência consiste em retornar ao período da reforma protestante da igreja católica romana com Martinho Lutero, quando comparava-se o gasto com uma “criança inútil” ao dispêndio com “quatro camponeses na ceifa”, reforçando a fungibilidade humana dentro do sistema capitalista; anteriormente a isso, “em razão de sua anormalidade, começaram a ser utilizadas economicamente como pedintes ou enquanto seres bizarros em espetáculos, neste momento elas passaram a ter algum valor mercantil”<sup>34</sup>.

No mesmo projeto de lei supra, ainda se observa a presença da AED quando o legislador justifica e propõe “como ‘solução’ a substituição do cumprimento da cota pelo pagamento de contribuição a ser recolhida à União. A substituição pecuniária da obrigação dificilmente corresponde a uma hipótese de engajamento social na inclusão de pessoas com deficiência”<sup>35</sup>.

Assim que o COVID-19 chegou ao Brasil o Ministério Público do Trabalho por meio da Procuradoria Regional do Trabalho da 2ª Região e o Ministério da Economia pela Coordenação de Aprendizagem Profissional no Estado de São Paulo, com o intuito da preservação dos contratos de aprendizagem reconhecendo a possibilidade de retrocesso de direitos sociais, recomendaram aos estabelecimentos que,

- 1) Abstenha-se de proceder à rescisão dos contratos de aprendizagem, fora das hipóteses do art. 433 da CLT e do art. 13 da IN SIT n.º 146/2018;
- 2) A adoção, no prazo improrrogável de 05 (cinco) dias, contados do recebimento desta Recomendação, de uma das seguintes ações Emergenciais para Proteção dos Aprendizes (adolescentes, jovens e pessoas com deficiência), visando a preservação dos contratos de aprendizagem:
  - 2.1) a implantação do trabalho remoto e aulas teóricas por meio de ensino a distância, respeitadas as condições estabelecidas nos considerandos desta Recomendação e nas orientações da Fiscalização do Trabalho anexas; ou,
  - 2.2) a concessão de férias, individuais ou coletivas; ou,
  - 2.3) a interrupção das atividades práticas e teóricas da aprendizagem profissional, com a comunicação à entidade formadora e sem prejuízo a remuneração integral, por aplicação analógica do artigo 60, § 3º da Lei n.

<sup>32</sup> BRASIL, 2019 b, p. 11-12.

<sup>33</sup> PORTO, Antônio José Maristrello. **Análise Econômica do Direito (AED)**. Fundação Getúlio Vargas. 2013. Disponível em: [https://direitorio.fgv.br/sites/direitorio.fgv.br/files/u100/analise\\_economica\\_do\\_direito\\_20132.pdf](https://direitorio.fgv.br/sites/direitorio.fgv.br/files/u100/analise_economica_do_direito_20132.pdf). Acesso em: 31 ago. 2020. 12 p.

<sup>34</sup> CARVALHO, Alfredo Roberto; ROCHA, Jomar Vieira; SILVA, Vera Lúcia Ruiz Rodrigues da. **Pessoa com deficiência na história: modelos de tratamento e compreensão**. In: UNIOESTE. Pessoa com deficiência: aspectos teóricos e práticos. Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Programa Institucional de Ações Relativas às Pessoas com Necessidades Especiais (PEE). 10 p.

<sup>35</sup> BRASIL, 2019, p. 06.

8213/91, assim como ante o princípio da proteção integral e a peculiar condição de pessoa em desenvolvimento<sup>36</sup>.

A importância da atuação do Ministério Público do Trabalho no primeiro mês de pandemia observa-se no aumento das demandas: de abril para maio a quantidade de recomendações subiu de 3.300 para 7.727; os despachos de 6.200 para 23.163; as denúncias saltaram de 5.806 para 11.860; já os inquéritos civis saíram de 972 para 2.400; e as notificações, ofícios e requisições mais que triplicaram, foram de 10.700 para 36.004<sup>37</sup>.

Mais adiante, com a conversão da Medida Provisória nº 936/2020 na Lei nº 14.020/2020, o Ministério da Economia<sup>38</sup> emitiu a Orientação nº 36389/SRTB/PR, agora com respaldo legal, com o intuito de orientar aos empregadores a não realizarem a demissão de qualquer empregado com deficiência independentemente da modalidade do contrato de trabalho, *ipsis literis*,

Considerando que o art. 17, inciso V, da Lei nº 14.020, de 06/07/2020, instituiu a vedação da dispensa sem justa causa do empregado com deficiência, durante o estado de calamidade pública decorrente da Pandemia de Covid-19 de que trata o art. 1º desta Lei:

“Art. 17. Durante o estado de calamidade pública de que trata o art. 1º desta Lei: V - a dispensa sem justa causa do empregado pessoa com deficiência será vedada”

Considerando a situação de vulnerabilidade da pessoa com deficiência, agravada pela situação de calamidade pública decorrente da Pandemia da Covid-19.

#### **ORIENTA-SE**

1. O empregador deverá se abster de dispensar sem justa causa empregados com deficiência, a partir do dia 07 de julho de 2020 e até o fim do estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020, em decorrência do coronavírus (Covid-19).

2. A vedação expressa de dispensa sem justa causa aplica-se a todos os empregados com deficiência contratados pelas empresas, independentemente de esta empresa:

[...]

6. O não atendimento das presentes orientações sujeita a empresa às penalidades previstas em lei, sem prejuízo de nova fiscalização, bem como de encaminhamento a outros órgãos para providências cabíveis<sup>39</sup>.

A importância da presença do art. 17 na Lei 14.020/2020 já se mostra perceptível na atuação dos Auditores-Fiscais do Trabalho dando-lhes maior segurança jurídica para atuação na garantia de direitos, conforme a entrevista a seguir,

Nós, desde que a pandemia começou, estávamos fiscalizando as empresas para verificar se elas estavam demitindo pessoas com deficiência de forma ilegal, pois isso só poderia caso a cota na empresa estivesse superada, do contrário cobrávamos a imediata reintegração para não haver multa. Agora temos a lei que proíbe as demissões mesmo que a cota esteja superada, pois se entende que é

<sup>36</sup> BRASIL. Ministério da Economia. **Orientação nº 36389/SRTB/PR**. 2020 b. 1º de abril de 2020. 03 p.

<sup>37</sup> FERREIRA, Renann. **Aspectos teóricos e práticos dos impactos do COVID-19 nos contratos de aprendizagem**. Ordem do Advogados do Brasil Seção Paraná. Comissão da Criança e Adolescente. 18 de maio de 2020. Disponível em: <http://cca.sites.oabpr.org.br/2716.html>. Acesso em: 31 ago. 2020.

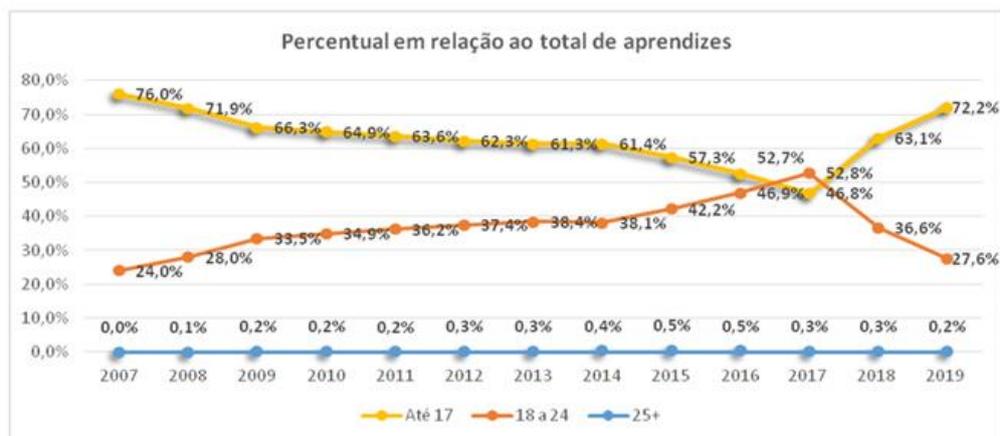
<sup>38</sup> BRASIL, 2020 b.

<sup>39</sup> BRASIL, 2020.

um grupo vulnerável e que, sem essa proteção legal, é um dos primeiros a ser demitido<sup>40</sup>.

Anteriormente a pandemia do Coronavírus a inserção do jovem com deficiência no mundo do trabalho como aprendiz já se encontrava em redução pelo menos no tocante àqueles com mais de 24 anos, como demonstram os dados da Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério da Economia<sup>41</sup>,

**Figura 1 – Estatísticas da Aprendizagem no Brasil de 2007 a 2019**



Fonte: apresentação BRASIL (2019 c).

Em entrevista à Folha de S. Paulo a consultora de acessibilidade Lara Souto relatou que “a pandemia tem deixado em evidência a invisibilidade das pessoas com deficiência. Parece que não fazemos parte dessa narrativa”<sup>42</sup>. Falas semelhantes igualmente estão presentes nos discursos de resistência dos aprendizes com deficiência como apareceram no Correio Braziliense,

Eri reconhece, porém, que é difícil encontrar oportunidades de inclusão. “Achar emprego não está fácil nem para as pessoas normais, então para a gente é mais complicado ainda. Mas nós não podemos desistir”. Elis acredita que falta conscientização sobre o potencial das pessoas com deficiência. “Nós temos capacitação, determinação, coragem, altruísmo, autoestima, tudo... **Não somos uma coisa de lado, somos pessoas capazes. Os empregadores têm de ver**

<sup>40</sup> SILVA, Rafael. **Trabalhadores com deficiência não podem ser demitidos durante a pandemia**. Central Única dos Trabalhadores. São Paulo. 15 de julho de 2020. Disponível em: <https://sp.cut.org.br/noticias/trabalhadores-com-deficiencia-nao-podem-ser-demitidos-durante-a-pandemia-ea44>. Acesso em: 31 ago. 2020.

<sup>41</sup> BRASIL, 2019 c.

<sup>42</sup> PAIXÃO, Mayara. **‘A pandemia evidenciou a invisibilidade da pessoa com deficiência’, diz professora da rede pública**. Folha de S. Paulo. 30 de julho de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/07/a-pandemia-evidenciou-a-invisibilidade-da-pessoa-com-deficiencia-diz-professora-da-rede-publica.shtml>. Acesso em: 31 ago. 2020.

**isso e dar uma chance**", insiste a moradora do Guará, que deseja fazer faculdade de fotografia<sup>43</sup> (**grifei**).

Ratifica-se ainda que há muito para plena inserção da PCD no mundo do trabalho, e demonstra três aspectos esperados pelas autoridades trabalhistas: "supervisão mais severa com relação à lei de cotas, nova norma que obriga empresas terceirizadas a cumprirem a legislação e fiscalização da acessibilidade nos ambientes corporativos (que deve começar entre 2019 e 2020)".<sup>44</sup>

Pensando em como amenizar esta situação, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná – CEDCA/PR propôs em maio de 2020 ao Governo do Estado a alteração do Programa Cartão do Futuro, aportando na nova proposta o valor de 20 milhões de reais via Fundo da Infância e Adolescência – FIA<sup>45</sup>,

O art. 8º autoriza o Poder Executivo a conceder a subvenção econômica à geração de empregos destinados a jovens aprendizes.

**Subvenção econômica:**

Conforme disposto na Lei nº 4320/64, considera-se subvenção econômica, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas para empresas, sejam elas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

§ 1º Os empregadores que atenderem os requisitos, terão acesso à subvenção no valor de R\$300,00 (trezentos reais) por Aprendiz.

§ 2º **Em caso de contratação de jovem aprendiz com deficiência**, egresso de unidades prisionais, egresso do Sistema de Atendimento Socioeducativos ou que estejam cumprindo medidas socioeducativas, **a subvenção passa a ser R\$ 450,00 (Quatrocentos e cinquenta reais)**<sup>46</sup> (**grifei**).

A nova roupagem além de incentivar as novas contratações por micro e pequenas empresas já constante na proposta original, possibilita a aplicação do recurso para manutenção das vagas em empresas com outras naturezas jurídicas<sup>47</sup>, diante do risco de demissões e não substituições das cotas pós-pandemia devido a possível continuidade da crise econômica.

A nível nacional o Governo Federal apresentou em 06 de julho de 2020, exatamente quando a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência completou cinco anos, um plano de contingência às pessoas com deficiência durante a pandemia<sup>48</sup>. Porém, em momento algum o governo menciona se houve participação do maior interessado na construção do plano: a pessoa com deficiência.

<sup>43</sup> LISBOA, Ana Paula. **Deficiência x Mercado trabalho**. Correio Braziliense. 01 de abril de 2018. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/trabalho-e-formacao/2018/04/01/interna-trabalhoeformacao-2019,670201/deficiencia-x-mercado-trabalho.shtml>. Acesso em: 31 ago. 2020.

<sup>44</sup> *Ibdi*.

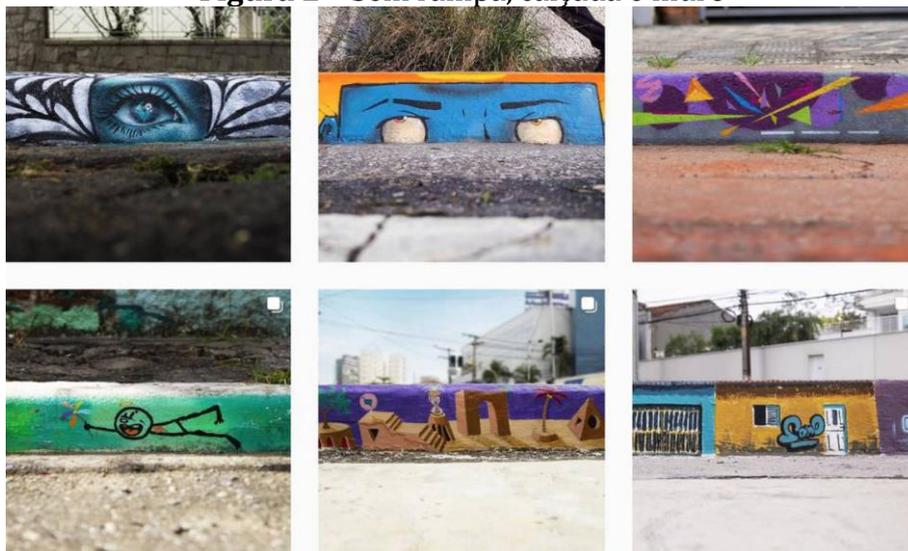
<sup>45</sup> FERREIRA, 2020.

<sup>46</sup> PARANÁ. Secretaria da Justiça, Família e Trabalho. **Programa Cartão Futuro**. Curitiba, 2020. 33 p.

<sup>47</sup> FERREIRA, 2020.

<sup>48</sup> BRASIL. **Governo lança plano para diminuir impacto na vida das pessoas com deficiência durante pandemia**. Direitos Humanos. 2020 a. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/07/governo-lanca-plano-para-diminuir-impacto-na-vida-de-pessoas-com-deficiencia-durante-pandemia>. Acesso em: 31 ago. 2020.

**Figura 2 – Sem rampa, calçada é muro**



Fonte: ARIAS (2019).

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência trouxe como lema a expressão *nothing about us without us* em tradução livre, nada sobre nós sem nós<sup>49</sup>, nesta perspectiva, os 45 milhões de brasileiros com deficiências que se encontram marginalizados precisam participar destas discussões que constroem suas políticas públicas, tendo garantida toda a acessibilidade necessária na perspectiva de que “sem rampa, calçada é muro”<sup>50</sup>.

### Considerações finais

O sistema de cotas consiste em uma forma de fortalecimento das representações sociais dos grupos historicamente marginalizados por diferentes formas de discriminação que historicamente impõe limites a emancipação humana.

Por mais que a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência tenha adentrado o ordenamento jurídico brasileiro com força de Emenda Constitucional e existam na Carta Maior diversas previsões de não discriminação do trabalhador com deficiência, os números da inclusão no mundo do trabalho demonstram a dificuldade para concretização deste direito fundamental de segunda dimensão.

Abarcada pela assistência social, a tentativa de promoção ao trabalho esbarra em manobras jurídicas tais como: sobreposição de cotas e a substituição por multas, retomando à pessoa com deficiência uma característica mercantil que, em tese, já teria sido superada historicamente, mas que vem sendo aplicada por meio da Análise Econômica do Direito fortalecendo a visão de mercado de trabalho ao invés de mundo do trabalho composto por um sujeito de direitos em desenvolvimento.

<sup>49</sup> BRASIL, 2019, p. 20.

<sup>50</sup> ARIAS, Juan. **Os 45 milhões de brasileiros com deficiência física são os novos párias**. El País. 08 de maio de 2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/08/opinion/1557340319\\_165119.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/08/opinion/1557340319_165119.html). Acesso em: 31 ago. 2020.

Pode o aprendiz com deficiência realizar quaisquer atividades laborais, devendo ser respeitadas as normas de proteção no trabalho na fase da adolescência, tal condição que contempla todos os sujeitos de direitos que estejam vivendo a infância e a adolescência, independentemente da deficiência.

Cabe destacar que se mostra urgente e necessário estabelecer debates com dados históricos que envolvam a saúde, o direito, a economia, a educação e a profissionalização do jovem aprendiz com deficiência, buscando manter questões conceituais definidoras de práticas pedagógicas em tempos de pandemia da Covid-19, anemizando sua influência e as implicações sociopolíticas, econômicas, culturais e educacionais que enfrentaremos em um futuro próximo.

Neste momento de incertezas, garantir os avanços que foram obtidos até a contemporaneidade por meio de lutas consiste no posicionamento mínimo esperado, e para isso evoca-se o princípio do não retrocesso dos direitos fundamentais de segunda dimensão, que correspondem aos direitos sociais. Desta forma pretende-se evitar o retrocesso para o pensamento economicista referente a pessoa com deficiência, que põe a economia a frente dos direitos sociais.

A não acumulação das cotas e a possibilidade de acumular a remuneração da aprendizagem com o Benefício de Prestação Continuada precisam ser amplamente divulgadas à sociedade e exigidas pelos órgãos fiscalizadores, conta-se para isso com a atuação de órgãos como o Ministério Público do Trabalho, para que não se avance na contramão da Convenção e da Constituição e a favor do retrocesso social, necessitando também do envolvimento da pessoa com deficiência na construção das suas políticas públicas, contando pra isso com toda acessibilidade necessária.

## REFERÊNCIAS

ARIAS, Juan. *Os 45 milhões de brasileiros com deficiência física são os novos párias*. El País. 08 de maio de 2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/08/opinion/1557340319\\_165119.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/08/opinion/1557340319_165119.html). Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL. Secretaria de Inspeção do Trabalho. Ministério da Economia (SIT/ME). *Aprendizagem Profissional*. Seminário sobre o Programa de Aprendizagem para a Pessoa com Deficiência. 2019 c. Curitiba: 17 de setembro de 2019. 56 slides.

BRASIL. Comitê de Ajudas Técnicas (CAT). Comitê de Ajudas Técnicas, Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (CORDE/SEDH/PR). *ATA - VII REUNIÃO DO COMITÊ DE AJUDAS TÉCNICAS – CAT - CORDE / SEDH / PR - REALIZADA NOS DIAS 13 E 14 DE DEZEMBRO DE 2007*. Brasília, 2007. Disponível em: [https://www.assistiva.com.br/Ata VII Reuni%C3%A3o do Comite de Ajudas T%C3%A9cnicas .pdf](https://www.assistiva.com.br/Ata%20VII%20Reuni%C3%A3o%20do%20Comite%20de%20Ajudas%20T%C3%A9cnicas.pdf). Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Leis. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL. *Decreto 6.949 de 25 de agosto de 2009*. Leis. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm). Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL. *Decreto-lei 5.452 de 1º de maio de 1943*. Leis. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL. *Direito à Profissionalização e trabalho protegido: Subsídios para a Atuação do Ministério Público na promoção do Acesso de Adolescentes e Jovens a Programas de Aprendizagem e Cursos de Qualificação Profissional*. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). 2019 a. Brasília: CNMP, 2019. 232 p.

BRASIL. *Governo lança plano para diminuir impacto na vida das pessoas com deficiência durante pandemia*. Direitos Humanos. 2020 a. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/07/governo-lanca-plano-para-diminuir-impacto-na-vida-de-pessoas-com-deficiencia-durante-pandemia>. Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL. *Instrução Normativa nº 98 de 15 de agosto de 2012*. Ministério do Trabalho e Emprego. 2012. Disponível em: [http://www.anamt.org.br/site/upload\\_arquivos/legislacao\\_-\\_instrucoes\\_normativas\\_2012\\_181220131710287055475.pdf](http://www.anamt.org.br/site/upload_arquivos/legislacao_-_instrucoes_normativas_2012_181220131710287055475.pdf). Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL. *Lei 8.069 de 13 de julho de 1990*. Leis. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL. *Lei 8.213 de 24 de julho de 1991*. Leis. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm). Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL. *Lei 10.097 de 19 de dezembro de 2000*. Leis. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10097.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10097.htm). Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL. *Lei 12.852 de 05 de agosto de 2013*. Leis. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm). Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL. *Lei 13.146 de 06 de julho de 2015*. Leis. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL. Coordenadoria Nacional de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho (COORDIGUALDADE). *Manifestação sobre o projeto de lei 6159/2019*. 29 de novembro de 2019. Vitória/Porto Alegre, 2019 b.

BRASIL. Ministério da Economia. *Orientação nº 36389/SRTB/PR*. 2020 b. 1º de abril de 2020.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho; Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. *Processo nº 10260.109722/2020-73*. 2020 c. São Paulo, 2020.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho e Ministério do Trabalho. *Protocolo de Ação Conjunta nº 001/2018*. 15 de maio de 2018. Brasília, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). *Resolução nº 33 de 28 de novembro de 2011*. Brasília, 2011. Disponível em: <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucao/resolucao-cn-as-no-33-de-28-de-novembro-de-2011>. Acesso em: 31 ago. 2020.

CARVALHO, Alfredo Roberto; ROCHA, Jomar Vieira; SILVA, Vera Lúcia Ruiz Rodrigues da. Pessoa com deficiência na história: modelos de tratamento e compreensão. In: UNIOESTE. *Pessoa com deficiência: aspectos teóricos e práticos*. Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Programa Institucional de Ações Relativas às Pessoas com Necessidades Especiais (PEE).

CENTRO MARISTA DE DEFESA DA INFÂNCIA. *Aprendizagem Profissional: adolescência, identidade e trabalho*. Cadê Paraná – crianças e adolescentes em dados e estatísticas. Infância, Adolescência e Direitos. Informe Temático Vol.2 (1). Maio de 2019. Disponível em: <http://www.cadeparana.org.br/wp-content/uploads/2019/04/Aprendizagem-Profissional-CAD%C3%8A-2019.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2020.

FERREIRA, Renann. *Aspectos teóricos e práticos dos impactos do COVID-19 nos contratos de aprendizagem*. Ordem do Advogados do Brasil Seção Paraná. Comissão da Criança e Adolescente. 18 de maio de 2020. Disponível em: <http://cca.sites.oabpr.org.br/2716.html>. Acesso em: 31 ago. 2020.

FERREIRA, Renann. *Empresas podem contratar aprendizes pela Cota Social*. Nossa Causa. 06 de maio de 2016. Disponível em: <https://nossacausa.com/empresas-podem-contratar-aprendizes-pela-cota-social>. Acesso em: 31 ago. 2016.

FERREIRA, Renann. *Múltiplas Percepções sobre o Programa de Aprendizagem e o Case da Guarda-Mirim de Foz do Iguaçu*. In: JOSVIAK, Mariane; BLEY, Regina Bergamaschi; TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (Orgs.). *Aprendizagem profissional e direitos humanos: o direito fundamental dos jovens à profissionalização*. São Paulo: LTR, 2017. 174 p.

GARCIA, Vinicius Gaspar. *Pessoa com deficiência e o mercado de trabalho: histórico e contexto contemporâneo*. 2010. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2010.

LEWANDOWSKI, Ricardo. *Proibição do Retrocesso*. Folha de S. Paulo. Opinião. São Paulo. 01 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/RicardoLewandowski/ArtigosJornais/1117223.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2020.

LISBOA, Ana Paula. *Deficiência x Mercado trabalho*. Correio Braziliense. 01 de abril de 2018. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/trabalho-e-formacao/2018/04/01/interna-trabalhoformacao-2019,670201/deficiencia-x-mercado-trabalho.shtml>. Acesso em: 31 ago. 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; et al. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 1996.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral. 10 de dezembro de 1948. Disponível em: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/217\(III\)&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)&Lang=S). Acesso em: 31 ago. 2020.

PARANÁ. Secretaria da Justiça, Família e Trabalho. *Aprendiz com Deficiência*. Curitiba, 2019.

PARANÁ. Secretaria da Justiça, Família e Trabalho. *Programa Cartão Futuro*. Curitiba, 2020.

PAIXÃO, Mayara. *'A pandemia evidenciou a invisibilidade da pessoa com deficiência', diz professora da rede pública*. Folha de S. Paulo. 30 de julho de 2020. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/07/a-pandemia-evidenciou-a-invisibilidade-da-pessoa-com-deficiencia-diz-professora-da-rede-publica.shtml>. Acesso em: 31 ago. 2020.

PORTO, Antônio José Maristrello. *Análise Econômica do Direito (AED)*. Fundação Getúlio Vargas. 2013. Disponível em:

[https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u100/analise\\_economica\\_do\\_direito\\_20132.pdf](https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u100/analise_economica_do_direito_20132.pdf). Acesso em: 31 ago. 2020.

SILVA, Rafael. *Trabalhadores com deficiência não podem ser demitidos durante a pandemia*. Central Única dos Trabalhadores. São Paulo. 15 de julho de 2020. Disponível em:

<https://sp.cut.org.br/noticias/trabalhadores-com-deficiencia-nao-podem-ser-demitidos-durante-a-pandemia-ea44>. Acesso em: 31 ago. 2020.

SINAIT. *Manual da aprendizagem profissional: o que é preciso saber para contratar um aprendiz*. Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho. Brasília SINAIT, 2019. P. 65. Disponível em:

[https://enit.trabalho.gov.br/portal/images/manuais/Manual\\_de\\_Aprendizagem\\_versao\\_para\\_download.pdf](https://enit.trabalho.gov.br/portal/images/manuais/Manual_de_Aprendizagem_versao_para_download.pdf). Acesso em: 31 ago. 2020.

Data de Recebimento: 22/08/2022.

Data de Aprovação: 18/11/2022.

## TEORÍA CRÍTICA DEL DERECHO: LA EDUCACIÓN Y EL MÉTODO DE DECONSTRUCCIÓN

## CRITICAL THEORY OF LAW: THE EDUCATION AND THE METHOD OF DECONSTRUCTION

Maurides Macêdo\*

Antonio Carrillo Avelar\*\*

Jéssica Painkow Rosa Cavalcante\*\*\*

### RESUMO

El presente trabajo tiene el objetivo de investigar el pensamiento de la teórica poscolonial Gayatri Chakravorty Spivak, específicamente, presentando sus ideas como teórica perteneciente a los Estudios Subalternos y, en definitiva, analizar como sus ideas pueden ser aplicadas en un análisis en el campo del derecho. La metodología utilizada ha sido la investigación bibliográfica.

Palabras clave: Deconstrucción; Educación; Derecho.

### ABSTRACT

This article aims to investigate the thought of post-colonial theorist Gayatri Chakravorty Spivak, specifically, presenting her ideas as a theorist belonging to Subaltern Studies and, at the end, analyzing how her ideas can be applied in an analysis in the field of law, legal.

Key-words: Deconstruction; Education; Law.

### INTRODUCCIÓN

El siguiente texto tiene la finalidad de exponer el pensamiento de la teórica poscolonial Gayatri Chakravorty Spivak, específicamente, sus ideas teóricas pertenecientes a los Estudios Subalternos, buscando mostrar una forma de aplicación de ellas en los análisis jurídicos.

---

\* Tiene posdoctorado en Derechos Humanos por la Universidad de Texas. Doctora en Historia por la Pontificia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) y tiene maestría en Historia por la Universidade Federal de Goiás (UFG). Es investigadora y profesora del Programa de Posgrado Interdisciplinario en Derechos Humanos en la UFG. Es abogada. E-mail: maurinha1312@hotmail.com

\*\* Tiene posdoctorado en Educación por la Universidade de São Paulo, es doctor en Ciencias Antropológicas por la Universidad Autónoma Metropolitana (México). Es profesor e investigador del Programa de Posgrado de la Universidad Pedagógica Nacional y profesor del Programa de Posgrado en Pedagogía en la Unam. Fue profesor visitante del Programa de Posgrado Interdisciplinario en Derechos Humanos en la UFG. E-mail: antoniocarrillobr@hotmail.com

\*\*\* Está cursando el doctorado en Derecho Público en la Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Obtuvo una Maestría en Derechos Humanos en la Universidade Federal de Goiás (2018), especialista en Derecho Agrario y Agro-negocio (2018) y en Derecho Civil y Proceso Civil (2017). Se graduó en Derecho en la Pontificia Universidade Católica de Goiás (2014). E-mail: jessicapainkow@hotmail.com

Con la intención de mejorar la comprensión del lector acerca del tema aquí abordado, se juzga importante, antes de introducir el pensamiento de G. C. Spivak, en un primer momento, presentar una breve genealogía del pensamiento poscolonial.

En un segundo momento, será contextualizado el pensamiento de Spivak dentro de los Estudios Subalternos, explicando el método de deconstrucción y su foco en el área de la educación, enseguida se van a discutir las formas de utilizarse los pensamientos de la autora dentro de la teoría del derecho. Esta es una investigación bibliográfica sobre el método deconstructivo.

## El poscolonial

El término poscolonial comprende la idea temporal del proceso de descolonización (a partir de la segunda mitad del siglo XX). Esta idea se vincula al entendimiento de la necesidad de independencia y emancipación de sociedades que son comprendidas como explotadas “pelo imperialismo e neocolonialismo - especialmente, nos continentes asiático e africano”<sup>1</sup>. Así, el poscolonialismo opera un análisis de los efectos (políticos, filosóficos, culturales) dejados por la cultura del colonialismo, siendo, a partir del año 1980, evidenciado por estudios teóricos (principalmente literarios y culturales) en universidades de Estados Unidos y de Inglaterra.

Los pensadores poscoloniales van a inaugurar sus análisis partiendo del supuesto de que el colonialismo deja herencias en todas las categorías de la vida de los pueblos colonizados (como género, raza y etnia), siendo, también, condición “de emergência oferecida pelos estudos pós-estruturais, desconstrutivistas e pós-modernos” e identificándose primitivamente como una relación antagónica y binaria de identidades (colonizador/colonizado, bárbaro/civilizado y etc.)<sup>2</sup>.

En este sentido, considerando los estudios poscoloniales, Walter Mignolo<sup>3</sup> es el autor que identifica el término “diferencia colonial” y Franz Fanon<sup>4</sup> el responsable por, en 1961, expresar la constatación de que “a presença do outro me impede de ser totalmente eu mesmo”, considerando la imposibilidad de constituir identidades plenas frente a la relación colonial, como relación antagónica.<sup>5</sup>

Es importante señalar que los pensadores poscoloniales pueden ser encontrados antes siquiera de la comprensión del término poscolonialismo como corriente de pensamiento, siendo autores como Edward Said, Albert Memmi, Gayatru C. Spivak y Hommi K. Bhabha los responsables por el rompimiento de la identificación binaria de identidades.

---

<sup>1</sup> BALLESTRIN, Luciana. *América Latina e o giro decolonial*. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 11, p. 89-117, ago. 2013. p. 90.

<sup>2</sup> BALLESTRIN, Luciana. *América Latina e o giro decolonial*, p. 91.

<sup>3</sup> MIGNOLO, Walter. *Historias locais/disenos globales: colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Madrid: Akal. 2003.

<sup>4</sup> FANON, Franz. *Os condenados da terra*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2010.

<sup>5</sup> BALLESTRIN, Luciana. *América Latina e o giro decolonial*, p. 91.

Mesmo que não linear, disciplinado e articulado, o argumento pós-colonial em toda sua amplitude histórica, temporal, geográfica e disciplinar percebeu a diferença colonial e intercedeu pelo colonizado. Em essência, foi e é um argumento comprometido com a superação das relações de colonização, colonialismo e colonialidade. Dessa forma, ele não é prerrogativa de autores diaspóricos ou colonizados das universidades periféricas. Essa ponderação se faz importante, visto que, para certa crítica ao pós-colonialismo (Feres Jr. e Pogrebinski, 2010), isso determinaria a legitimidade de quem com ele trabalha.<sup>6</sup>

Fundamentalmente, son cuatro autores los responsables por la base epistemológica en Ciencias Sociales, siendo ellos: Aimé Césaire, Albert Memmi, Franz Fanon y Edward Said.

Hommi K. Bahbha<sup>7</sup> en *O lugar da cultura* señala que la cultura de referencia poscolonial se convierte en una práctica de supervivencia, el autor reescribe las relaciones culturales entre las esferas del antagonismo social, para él:

O trabalho fronteiriço da cultura exige um encontro com “o novo”, que não seja parte do *continuum* de passado e presente. Ele cria uma idéia do novo como ato insurgente de tradução cultural. Essa arte não apenas retoma o passado como causa social ou precedente estético; ela renova o passado, refigurando-o como um “entre-lugar” contingente, que inova e interrompe a atuação do presente. O “passado- presente” torna-se parte da necessidade, e não da nostalgia, de viver.<sup>8</sup>

Edward Said<sup>9</sup> dialoga con Hommi K. Bahbha evaluando la condición poscolonial de las regiones culturales como “tentativa extremadamente vigorosa de abordar o mundo metropolitano em um esforço comum de re-inscrição, re-interpretación e expansão dos lugares de intensidade e do terreno disputado com a Europa”. Así, las construcciones identitarias ven acentuada su complejidad cuando se articulan con la necesidad de redefinir las identidades en las regiones poscoloniales.

En este seguimiento, Edward Said, fue quien en sus análisis mostró a Oriente como una invención de Occidente, discutiendo los estereotipos en las narrativas sobre Oriente. En diálogo con Michel Foucault discutió

As relações de saber-poder que inventaram o Oriente como o Outro absoluto da Europa. O orientalismo como discurso foi, assim, construído por um vocabulário, imagens e doutrinas que se institucionalizaram. Mesmo que a expressão possa ter caído em desuso, infelizmente, não se pode dizer o mesmo da imaginação que corrobora o estigma acerca do Oriente<sup>10</sup>.

El martiniqués Aimé Césaire, fue uno de los creadores del término “negritud” y criticó la epistemología occidental dominante analizando los efectos prolongados y

<sup>6</sup> BALLESTRIN, Luciana. *América Latina e o giro decolonial*, p. 91-92.

<sup>7</sup> BHABHA, Homi K. *O local da cultura*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1998, p. 244.

<sup>8</sup> BHABHA, Homi K. *O local da cultura*, p. 27.

<sup>9</sup> SAID, Edward W. *Cultura e imperialismo*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995, p. 389.

<sup>10</sup> MIGLIEVICH-RIBEIRO, Adelia. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. CES Universidade de Coimbra. Coimbra n. 123, 2020 p. 80.

duraderos del colonialismo y cómo el racismo colonial fue aceptado y naturalizado por los discursos europeos de escritores, historiadores, psicólogos, sociólogos, incluidos los humanistas. Desenmascarado a la intelectualidad europea mostrando cómo “justificando o colonialismo através de um discurso moralista, cientificista, religioso e racista”<sup>11</sup>. Afirma que la principal falacia que apoyó y justificó la colonización fue la idea de civilización. Para él, todo el proceso colonial, que se sustenta en la “pedantería cristiana” y el capitalismo.

O cristianismo elaborou o que chamou de “equações desonestas”: “cristianismo=civilização; paganismo=selvageria, as quais só poderiam resultar nas abomináveis consequências colonialistas e racistas, cujas vítimas seriam os índios, amarelos e negros” (p. 11). Desse processo de colonização e civilização “não sobraria um único valor humano” (p. 11).<sup>12</sup>

Otro martiniquès, Franz Fanon, criticó la concepción blanca del Humanismo y estudió los efectos psíquicos del racismo colonial y la herencia psíquica del colonialismo, que permanece en el inconsciente colectivo de los negros incluso después de la segunda mitad del siglo XX. En el libro *Pele negra, máscaras brancas* afirma que donde tú quieras ir, el negro sigue siendo un negro<sup>13</sup>. En este trabajo, mostró la epidermización del racismo al afirmar que frente al racismo, “o negro introduz um complexo de inferioridade e inicia um processo de autoilusão, buscando falar, pensar e agir como branco, até o dia em que se reencontra diante do olhar branco”<sup>14</sup>. Y es en ese momento, cuando caen las máscaras blancas. Fanon discutió la deshumanización de las personas negras con sus vidas (negras) subalternas a otras vidas (blancas), develó la alienación racial y propuso una desalienación psíquica de las personas negras, para que alcancen la autodeterminación, convirtiéndose en sujetos de sí mismos. experiencia.

Los estudios de Fanon, Said y Césaire, fueron básicas para el giro de lo estudio Poscolonial a partir de la década de 1990.

Sin embargo, paralelamente, es importante que se considere “um movimento epistêmico, intelectual e político”, surgido en la década de 1970, denominado de Grupo de Estudios Subalternos, en el que figuraba como líder Ranajit Guha, que contribuyó en el refuerzo del pensamiento poscolonial.<sup>15</sup>

En la década de 1980, “o debate pós-colonial foi difundido no campo da crítica literária e dos estudos culturais na Inglaterra e nos Estados Unidos”, siendo los autores más conocidos en Brasil Homi Bhabha, Stuart Hall y Paul Gilroy.<sup>16</sup> Ya en la década de 1990, América Latina se ve inserida en los debates poscoloniales, fundando, en 1993, el Grupo

<sup>11</sup> ENGELKE, Cristiano Ruiz. Resenha: CÉSAIRE, Aimé. *Discurso sobre o colonialismo*. São Paulo: Veneta, 2020. 136 p. *Revista Interações Sociais*, v 4, 2021, p. 131.

<sup>12</sup> ENGELKE, Cristiano Ruiz. Resenha: CÉSAIRE, Aimé. *Discurso sobre o colonialismo*, p. 131.

<sup>13</sup> FANON, Frantz. *Pele negra máscaras brancas*. Tradução de Renato da Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008. 193 p.

<sup>14</sup> BERNADINO-COSTA, Joaze. *A Prece de Fanon: Oh, meu corpo, faça sempre de mim um homem que questiona!*.p 504

<sup>15</sup> BALLESTRIN, Luciana. *América Latina e o giro decolonial*, p. 93.

<sup>16</sup> BALLESTRIN, Luciana. *América Latina e o giro decolonial*, p. 91.

Latinoamericano de Estudios Subalternos, siendo, en 1998, publicado el Manifiesto del grupo<sup>17</sup>, en lengua española.

El Manifiesto Inaugural elaborado por el Grupo Latinoamericano de Estudios Subalternos incorpora varios de los temas abordados por el historiador hindú Ranajit Guha, a partir de los cuales se pretende avanzar hacia una reconstrucción de la historia latinoamericana de las últimas dos décadas. Tal reconstrucción ocurriría como una alternativa al proyecto teórico hecho por los Estudios Culturales desde finales de los años ochenta. Por esta razón, el grupo pone mucho énfasis a las categorías de orden político tales como “clase”, “nación” o “género”, que en el proyecto de los Estudios Culturales parecían ser sustituidos por categorías meramente descriptivas como la del “hibridismo”, o sepultadas bajo una celebración apresurada del impacto de los medios multimedia y de las nuevas tecnologías en el imaginario colectivo.<sup>18</sup>

En el Grupo Latinoamericano de Estudios Subalternos, Walter Mignolo propone un análisis con críticas densas, que denuncia la falta de una ruptura, de forma adecuada, con autores eurocéntricos. Básicamente, entiende que “o grupo dos latinos subalternos não deveria se espelhar na resposta indiana ao colonialismo, já que a trajetória da América Latina de dominação e resistência estava ela própria oculta no debate”<sup>19</sup>. Estas divergencias teóricas ocasionaron la disgregación del Grupo Latino y, en 1998, posteriormente formarían el Grupo Modernidad/Colonialidad. Es importante notar que, más tarde, el Grupo Modernidad/Colonialidad va a acabar generando discusiones en torno de conceptos como descolonialidad<sup>20</sup> y el término decolonial<sup>21</sup>. Tales conceptos no se comunican con los estudios poscoloniales, ya que fueron forjados por autores que vinieron a surgir del Grupo Latinoamericano de Estudios Subalternos que buscaban justamente la ruptura de forma total con los autores eurocéntricos.<sup>22</sup>

También se nota que la gran mayoría de los subalternos latinos no se unieron al Grupo Modernidad/Colonialidad, en el que Mignolo figuraba como uno de sus fundadores.

<sup>17</sup> El *Founding Statement* se publicó originalmente en 1993 en la *Revista Boundary 2*, pero solamente en 1998 se hizo su traducción bajo la responsabilidad de Santiago Castro Gómez al español, denominada de *Manifiesto Inaugural del Grupo Latinoamericano de Estudios Subalternos*. (BALLESTRIN, Luciana. *América Latina e o giro decolonial*, p. 94.)

<sup>18</sup> CASTRO-GÓMEZ, Santiago; MENDIETA, Eduardo. Introducción: la translocalización discursiva de Latinoamérica en tiempos de la globalización. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; MENDIETA, Eduardo (Coords.). *Teorías sin disciplina: latinoamericanismo, poscolonialidad y globalización en debate*. México: Miguel Ángel Porrúa. 1998. p. 16.

<sup>19</sup> BALLESTRIN, Luciana. *América Latina e o giro decolonial*, p. 95-96.

<sup>20</sup> La idea de decolonial ya estaba contemplada en Dussel y Quijano, y, como Ballestrin explica, “a supressão da letra “s” marcaria a distinção do projeto decolonial do grupo Modernidade/Colonialidade com a ideia histórica de descolonização, via libertação nacional durante a Guerra Fria”. (BALLESTRIN, Luciana. *América Latina e o giro decolonial*, p. 108.)

<sup>21</sup> Resumidamente, Ballestrin explica que el “Giro Decolonial” es un término acuñado originalmente por Nelson Maldonado Torres en 2005 y que básicamente significa el movimiento de resistencia teórico y práctico, político y epistemológico a la lógica de Modernidad/Colonialidad. La decolonialidad aparece, por lo tanto, como el tercer elemento de la Modernidad/Colonialidad. (BALLESTRIN, Luciana. *América Latina e o giro decolonial*, p. 105.). Para Mignolo, “a conceitualização mesma da colonialidade como constitutiva da modernidade é já o pensamento de-colonial em marcha”. Mas, para ele a origem do pensamento decolonial é mais remota, emergindo como contrapartida desde a fundação da Modernidade/Colonialidade”. (MIGNOLO, Walter. *Historias locais/disenos globales: colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. p. 249.)

<sup>22</sup> BALLESTRIN, Luciana. *América Latina e o giro decolonial*, p. 108.

Os seus membros subestimaram, na sua obra, as perspectivas étnico-raciais oriundas da região, dando preferência sobretudo a pensadores ocidentais. Isto está relacionado com o segundo aspecto que queria salientar: os latino-americanistas deram preferência epistemológica ao que chamaram “os quatro cavaleiros do Apocalipse” (Mallon, 1994; Rodriguez, 2001), ou seja, a Foucault, Derrida, Gramsci e Guha. Entre estes quatro, contam-se três pensadores eurocêntricos, fazendo dois deles (Derrida e Foucault) parte do cânone pós-estruturalista/pós-moderno ocidental. Apenas um, Rinajit Guha, é um pensador que pensa a partir do Sul. Ao preferirem pensadores ocidentais como principal instrumento teórico, traíram o seu objectivo de produzir estudos subalternos. [...] Entre as muitas razões que conduziram à desagregação do Grupo Latino-americano de Estudos Subalternos, uma delas foi a que veio opor os que consideravam a subalternidade uma crítica pós-moderna (o que representa uma crítica eurocêntrica ao eurocentrismo) àqueles que a viam como uma crítica descolonial (o que representa uma crítica do eurocentrismo por parte dos saberes silenciados e subalternizados) (Mignolo, 2000: 183-186, 213-214). Para todos nós que tomámos o partido da crítica descolonial, o diálogo com o Grupo Latino-americano de Estudos Subalternos tornou evidente a necessidade de transcender epistemologicamente – ou seja, de descolonizar – a epistemologia e o cânone ocidentais.<sup>23</sup>

Como resultado de esta ruptura surge gran parte de la confusión entre estudios entendidos como poscoloniales y descoloniales/decoloniales. Siendo que, en definitiva, los pos-coloniales parten de un supuesto que ubica estos contextos de colonización como si ya hubieran sido superados (en los cuales los desafíos vinculados a las herencias contienen una carga negativa), mientras que los autores descoloniales/decoloniales entienden que la colonialidad es una experiencia que aún debe ser superada y que no se resume a apenas los procesos de dominación que se materializan, yendo más allá de la noción que es visible (material e inmaterial). Para los autores descoloniales, no se trata de encarar los efectos y legados, sino de entender que todavía se vive en un proceso de colonización, ya sea de poder, ya sea de pensamiento, en otras palabras, América Latina aún se encuentra en una situación de colonización. En términos generales, el pensamiento descolonial tiene un concepto clave que no forma parte del poscolonial, que es el concepto de colonialidad<sup>24</sup> – del poder, del saber, del ser – de Aníbal Quijano<sup>25</sup>.

Sin embargo, ni todos los pensadores del poscolonial parten de la teoría marxista, pero la gran mayoría sí. El grupo de subalternos está compuesto por pensadores hindús, siendo Gayatri C. Spivak una de esos autores. Ella tiene la intención de mover las

<sup>23</sup> GROSGUÉL, Ramon. *Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global*. Revista Crítica de Ciências Sociais, n.80, 2008, p. 116.

<sup>24</sup> Como ejemplifica Ballestrin “A Colonialidade do Poder é um conceito desenvolvido originalmente por Aníbal Quijano em 1989 e amplamente utilizado pelo grupo. Ele exprime uma constatação simples, isto é, de que as relações de colonialidade nas esferas econômica e política não findaram com a destruição do colonialismo. O conceito possui uma dupla pretensão. Por um lado, denuncia “a continuidade das formas coloniais de dominação após o fim das administrações coloniais, produzidas pelas culturas coloniais e pelas estruturas do sistema-mundo capitalista moderno/colonial” [...]. Por outro, possui uma capacidade explicativa que atualiza e contemporiza processos que supostamente teriam sido apagados, assimilados ou superados pela modernidade”. (BALLESTRIN, Luciana. *América Latina e o giro decolonial*, p. 99-100.)

<sup>25</sup> QUIJANO, Aníbal. *Colonialidad del poder y clasificación social*. Journal of world-systems research, v. 11, n. 2, 2000, p. 342-386.

estructuras del propio grupo del cual hace parte, partiendo del análisis de la literatura, de la filosofía, del psicoanálisis, de una serie de otras áreas, principalmente, del área educativa.

### Situando el pensamiento de Spivak - Estudios Subalternos

En 1980, los Estudios Subalternos ganaron notoriedad fuera de la India a través de autores como Partha Chatterjee, Dipesh Chakrabarty y Gayatri C. Spivak, siendo el término subalterno prestado de Antonio Gramsci y “entendido como classe ou grupo desagregado e episódico que tem uma tendência histórica a uma unificação sempre provisória pela obliteração das classes dominantes”.<sup>26</sup>

Después de la Segunda Guerra Mundial en Europa, se entendió que la interpretación del texto dependería de la dimensión temporal (tiempo contextual y tiempo teórico). Así, se formó un doble movimiento, hecho que mudaría la filosofía occidental. En primer lugar, en relación al hecho de que “desde o estruturalismo se poderia explicar a produção do sentido” y, segundo, por el hecho de que los “autores mais importantes da época chegarem à conclusão de que, indo até o funda das possibilidades latentes das estruturas, a razão e o sujeito não existiriam mais”. Entonces, Foucault, Derrida, Barthes, Deleuze y otros autores célebres de la época dieron inicio a un movimiento llamado el deconstructivismo.<sup>27</sup>

Spivak es considerada una de los autores entre los más importantes que tradujeron a Jaques Derrida, siendo los Estudios Subalternos “descaracterizados pela introdução excessiva do desconstrutivismo de Deleuze e Derrida”<sup>28</sup>.

El análisis de Spivak no deja de partir de un sujeto que está “subalternizado” por la práctica colonial, por países que se denominan de Occidente y tienen una característica específica de dominación que se relaciona a la imbricación de violencias que parten de procesos de servidumbre y dominación política.

Según Spivak<sup>29</sup>, el término “desconstrução” fue originalmente acuñado por Derrida y, esta autora, busca interpretar la desconstrucción suministrando principios prácticos para el filósofo que se entiende como desconstrutivo. Tal postura es explicada en *A critique of postcolonial reason*<sup>30</sup>. Derrida utilizaba el término “desconstrução”, fundamentado en los trabajos de Heidegger<sup>31</sup>.

La alteração del término “destruição” para “desconstrução” irá a simbolizar una modificación hecha por Derrida de un programa heideggeriano. En os primeros textos de Derrida se constatan gestos que envolvían distinguir cada elemento de todo lo que no era,

<sup>26</sup> BALLESTRIN, Luciana. *América Latina e o giro decolonial*, p. 94.

<sup>27</sup> ROCHA, Leonel Severo. *Epistemologia do direito: revisitando as três matrizes jurídicas*. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p.141-149, nov. 2013. p. 142.

<sup>28</sup> BALLESTRIN, Luciana. *América Latina e o giro decolonial*, p. 94.

<sup>29</sup> SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *A critique of postcolonial reason: toward a history of the vanishing present*. London: Harvad University Press, 1999. p. 423.

<sup>30</sup> Hay una traducción en español publicada en 2010 por Ediciones Akal S.A. intitulada de *Crítica de la razón poscolonial: hacia una historia del presente evanescente*.

<sup>31</sup> En especial en la segunda parte de *Kant and the problem of metaphysics* – 1929.

buscaba demostrar a través de maniobras retóricas la elaboración de una definición de sujeto o argumento, y que esto era una desviación de antónimos.<sup>32</sup>

Con esto podemos ver lo que Spivak<sup>33</sup> llama de rastros de la primera *différance*. *Différance* que es la inevitabilidad de diferenciación (distinción) y de diferimiento (separación) del rastro o de la marca de todo lo que no es, lo que está siendo postulado. Esta es considerada una fórmula útil para la deconstrucción, pues, al recibir un nombre, la *différance* ya estaba sujeta a su propia ley. Y este trabajo de rastreo de la *différance* acaba colocando la semejanza en una relación de *différance* con aquello que solamente es posible “nombrar” de alteridad radical.

En *A critique of postcolonial reason*, Spivak<sup>34</sup> demuestra la conexión de Derrida con otros filósofos e indica que, en los ensayos de Derrida, hay una incorporación de las críticas de autores<sup>35</sup> sobre otros autores para someter el argumento del autor a una especie de desmantelamiento. Esto constituye un signo o aviso de deconstrucción afirmativa. A este acto, Spivak<sup>36</sup> lo llamara de “intimidade crítica”, que entiende ser diferente de una crítica usual.

En esta misma obra, se destacan algunos trabajos específicos de Derrida con la intención de explicar como ocurre el trabajo de deconstrucción en cada uno de ellos. *The ends of man* (1968) es la obra de Derrida en la cual Spivak entiende que queda demostrado por primera vez la diferencia del proyecto de Derrida del proyecto de Heidegger. En una conferencia en 1982, con base en la alteridad radical de la *différance*, Derrida anuncia un movimiento que da énfasis a la relación entre ética y política, considerado por Spivak<sup>37</sup> como un giro repentino en dirección hacia el otro que se aleja de la mera corrección filosófica.

Spivak<sup>38</sup> también considera que *Declarations of independence* (1976) es en donde Derrida toma la terminología de la Teoría de Austin para hablar de sujeto constitucional. Este es un texto que aclara las múltiples incursiones de Derrida en la cuestión de nacionalismo filosófico y actos de la constitución. Ya *Signature event context* (1977) sería el texto de Derrida, en el que éste, al comentar la *Teoría de los Actos* del habla, de J. Austin, constata que la verdad es una convención preformativa, que produce un efecto que no se restringe a la transmisión de contenido semántico (en el que cada situación modifica la verdad repetida).

<sup>32</sup> SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *A critique of postcolonial reason: toward a history of the vanishing present*, p. 423.

<sup>33</sup> SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *A critique of postcolonial reason: toward a history of the vanishing present*, p. 424.

<sup>34</sup> SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *A critique of postcolonial reason: toward a history of the vanishing present*, p. 425.

<sup>35</sup> Como ejemplo citado: *Violence and metaphysics: an essay on the thought* de Emmanuel Levinas, en el cual Derrida incorpora críticas que Levinas hace a Heidegger (SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *A critique of postcolonial reason: toward a history of the vanishing present*, p. 425.)

<sup>36</sup> SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *A critique of postcolonial reason: toward a history of the vanishing present*, p. 425.

<sup>37</sup> SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *A critique of postcolonial reason: toward a history of the vanishing present*, p. 425-426.

<sup>38</sup> SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *A critique of postcolonial reason: toward a history of the vanishing present*, p. 424-426.

Por tanto, situando las obras de Derrida, Spivak<sup>39</sup> anuncia que la deconstrucción es hecha en dos fases, en la que la primera es entendida por la comprensión de la *differánce*. Que es comprender que todas las instituciones de origen esconden la separación de algo diferente del origen, para que el origen se instituya. En el pensamiento de la autora, cualquier respuesta puede ser dada a las preguntas originales, cuando se entiende que el pensamiento original es algo supuesto y supuestamente diferente de lo diferenciado.

Ya la segunda fase de la deconstrucción es más “afirmativa” (palabra acuñada en mitad de la década de 1970), entendida como un llamado al otro de forma orientada para lo que podría ser anterior (que es un rastro – originalmente *trace*) del otro (cuando se compara el origen de quien lo instituye o el origen propiamente dicho). Con esto, se instituye un nuevo concepto-metáfora de “a experiênciã do impossível”<sup>40</sup>. O sea, existe una alteridad radical preconcebida, que se borra cuando es nombrada y percibida solo como una categoría de sus efectos, se presenta como una experiencia. Y, aquí, cuestiones como justicia y ética pueden ser observadas como una experiencia de lo imposible (experiencias de alteridad radical). Todavía en *A critique of postcolonial reason*, Spivak<sup>41</sup> menciona que, en la segunda fase de la deconstrucción, las formalizaciones pueden ser vistas como una casa en medio del camino, de puertas abiertas, invitando a las personas a trabajar<sup>42</sup> (en el caso, la autora se refiere a los alumnos de posgrado).

Otro texto de Derrida también destacado por la autora es *Force of law* (1989)<sup>43</sup>, que contiene una declaración central del giro ético de Derrida. En este texto, podemos ver que la justicia no se convierte en derecho (y que este camino es una aporía), la justicia se revela en el derecho junto con su propio desaparecimiento. De la misma forma, que se encuentra en este “abraço desconstrutivo” la ética – como experiencia de lo imposible – y la política – como cálculo de la acción.<sup>44</sup>

Para Spivak<sup>45</sup>, la obra de deconstrucción de Derrida puede ser interesante para muchos sistemas culturales marginados, como un desarrollo interior de las secuelas del iluminismo kantiano, que estaban tan comprometidas (punto de vista de género) y

<sup>39</sup> SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *A critique of postcolonial reason: toward a history of the vanishing present*, p. 426.

<sup>40</sup> SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *A critique of postcolonial reason: toward a history of the vanishing present*, p. 426.

<sup>41</sup> SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *A critique of postcolonial reason: toward a history of the vanishing present*, p. 427.

<sup>42</sup> “The last theme had been broached in a text of the early eighties: The Principle of Reason: The University in the Eyes of its Pupils,” 1983, invoking not only a Heideggerian text of the same title, but also the older philosopher’s famous rectorate address of 1933”. (SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *A critique of postcolonial reason: toward a history of the vanishing present*, p. 427).

<sup>43</sup> Derrida usa constantemente dimensiones retóricas de lenguaje para interactuar con su lector, según Spivak: “Law is not justice, [although] it is just that there be law,” says “Force of Law” (notice that the connective has to be supplied; Derrida philosophizes interactively-the reader provides connections in order to make the text work-because he uses the rhetorical dimension of language). (SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *A critique of postcolonial reason: toward a history of the vanishing present*, p. 427).

<sup>44</sup> SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *A critique of postcolonial reason: toward a history of the vanishing present*, p. 428.

<sup>45</sup> SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *A critique of postcolonial reason: toward a history of the vanishing present*, p. 429.

estancadas (incluyendo lo que Heidegger percibía en la propia línea kantiana). Son conexiones afines (con la deconstrucción de Derrida), pero con formas de operar diferentes, pues, estas quedan atrapadas en las prácticas descriptivas y/o formalizadas en el cálculo académico o disciplinario. Entonces, surge una alteración de la filosofía deconstructiva, pues ella se combina con los discursos accesibles a las disciplinas académicas relacionadas con esta (como la literatura, arquitectura, teología o el feminismo). Spivak<sup>46</sup> entiende que hay una restricción de los debates, a pesar de que sean útiles.

En cuanto al cambio ético de Derrida y de su relación con Heidegger, así como en el poscolonialismo y en la deconstrucción, en los raros casos en que corren el riesgo de comenzar a trabajar quebrando su propia estructura, ellos todavía no son idénticos al inicio de la deconstrucción fuera del cálculo formalizado específico de la institución académica.<sup>47</sup>

Spivak<sup>48</sup> aún presenta una problemática relacionada a la información en la era de la globalización, que acaba perjudicando las humanidades y las ciencias sociales. Esto se debe a que el legado del iluminismo europeo es dudoso, pues, actualmente, nuestro mundo está tomado por la esperanza (o la falta de ella) y por el nacionalismo sentimental (o globalismo posnacional sentimental). Así, se utiliza el proceso de deconstrucción como una propuesta para deshacerse de forma productiva del legado del iluminismo europeo, que es la estética (el deshacer productivo pasa una idea de una educación estética). Este acto de deshacer la estética es algo propuesto como medio alternativo para la sociedad, que cultiva lo que Spivak llama de mantra de la esperanza. Y se hace por medio de la observación de las líneas de falla del acto (sin acusación y sin perdón para usarse eso).

La propuesta del deshacer productivo estará orientada al ámbito académico, pues la globalización ocurrió en todos los aspectos de nuestras vidas y apenas con una educación estética podremos continuar la preparación adecuada para este cambio, que es la contemporaneidad desigual, aparentemente accesible e incapaz de ser interpretada por la vida de la polaridad (moderno/tradición, colonial/poscolonial). Spivak<sup>49</sup> describe la naturaleza de la educación estética como saboteando a Schiller (*sabotaging Schiller*).

La idea de sabotear a Schiller se fundamenta en Derrida, ya que él entiende que la universidad moderna, en todos los lugares, es una variación del modelo europeo medieval de enseñanza. La gestión del conocimiento intenta deshacer el doble vínculo en estas bases de cambio, que llama de práctica de la sostenibilidad, la cual consiste en hacer el mínimo de algo para hacer el máximo de otra cosa, y eso es un desplazamiento de la transformación de Schiller de la filosofía crítica de Kant.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *A critique of postcolonial reason: toward a history of the vanishing present*, p. 430.

<sup>47</sup> SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *A critique of postcolonial reason: toward a history of the vanishing present*, p. 430.

<sup>48</sup> SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *An Aesthetic Education in the era of globalization*. London: Harvard University Press, 2012. p. 2.

<sup>49</sup> SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *An Aesthetic Education in the era of globalization*, p. 2.

<sup>50</sup> SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *An Aesthetic Education in the era of globalization*, p. 2.

De aquí surge una necesidad de reorganizar los deseos, en la contemporaneidad global. Esta reorganización ocurre en dos etapas: la primera refuerza lo que la autora llama de mantra de la esperanza, y la segunda es la reformulación de la esperanza, porque constata que las ciencias humanas y sociales son periféricas en la parte superior (periféricas no topo), entonces, la esperanza sería el fin del subalterno.<sup>51</sup> *Pode o subalterno falar?* se considera uno de los cánones del poscolonialismo, lo cual trae una “crítica aos intelectuais ocidentais Deleuze e Foucault - a despeito de sua filiação pós-estruturalista e desconstrucionista - e uma autocrítica aos Estudos Subalternos, através da reflexão sobre a prática discursiva do intelectual pós-colonial”<sup>52</sup>.

Spivak entiende que el subalterno se considera aquel que no posee una voz a ser escuchada, siendo que “nenhum ato de resistência pode ocorrer em nome do subalterno sem que esse ato seja imbricado no discurso hegemônico”<sup>53</sup>. El subalterno se silencia se considera la constitución de un otro y “uma classificação essencialista que acaba por não incorporar a noção de *differánce* ou hibridismo. Para a autora, não só o subalterno não pode falar, como também o intelectual pós-colonial não pode fazer isso por ele”<sup>54</sup>.

Así, el término subalterno es traído del pensamiento marxista por Gramsci y su uso atañe a los procesos de subalternización legados por el colonialismo, que tornaron a los subalternos incapaces de ser considerados agentes históricos, dentro de la concepción de las narrativas hegemónicas. El subalterno es aquel que, desde un primer momento, carga el estereotipo de un agente histórico a quien se le hace un favor, que se refuerza por el mito de que se necesita el proceso de colonización, con el argumento de que esta conduce a la noción civilizatoria y salvadora que se articula en diversas dimensiones. Es como si hubiera un espejo en la frente del subalterno, que refleja la imagen preconcebida, y él necesita estar en un proceso continuo de atención para esta imagen que ya se ha reflejado. Esto afecta la producción de conocimiento, ya que los procesos de dominación coloniales ya imponen modelos que no se producen desde una realidad local de sujetos que pasaron por un proceso violento de dominación política y cultural.<sup>55</sup>

En *Pode o subalterno falar?*, la autora presenta dicotomías (como ejemplo: barbarie – salvajismo, correcto – incorrecto, bello – feo, conocimiento – ignorancia, verdad – mentira, desarrollo – decadencia, literatura – iluminismo, etc.) que elevan la cultura colonizadora a un nivel de superioridad en detrimento de aquellos que fueron colonizados.<sup>56</sup> Su punto crítico es encontrar las fragilidades presentes en el discurso colonizador y buscar su ruptura partiendo de ellas (teniendo como base el método de deconstrucción).

Así, en términos generales, el grupo de estudios subalternos lega la misión de reescribir la trayectoria de India, de reescribir la literatura, de reterritorializar,

<sup>51</sup> SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *An Aesthetic Education in the era of globalization*, p. 4.

<sup>52</sup> BALLESTRIN, Luciana. *América Latina e o giro decolonial*, p. 93.

<sup>53</sup> ALMEIDA, Sandra. "Prefácio", em SPIVAK, Gayatri. *Pode o subalterno falar?* Belo Horizonte: Editora da UFMG. 2010. p. 12.

<sup>54</sup> BALLESTRIN, Luciana. *América Latina e o giro decolonial*, p. 93.

<sup>55</sup> GÓES, Camila. *Existe um pensamento político subalterno?* Um estudo sobre os subaltern studies: 1982-2000. São Paulo: Alameda, 2000. p. 23-42.

<sup>56</sup> SPIVAK, Gayatri. *Pode o subalterno falar?* Belo Horizonte: Editora da UFMG. 2010. p. 77-84.

ofreciendo otras narrativas que sean diferentes de aquellas abordadas por los colonizadores. Se plantean interrogantes en torno del subalterno, tales como: ¿Puede él producir narrativas? ¿Cuáles son las narrativas producidas por él? ¿Quién puede hablar por el subalterno? En estos procesos dichos de emancipación propiciados por la fundamentación liberal de derechos, ¿quién habla por el humano? ¿Cuál grado de ruptura y emancipación que traen estos discursos? ¿Son para todos los humanos, inclusive para los subalternizados? Los procesos acaban generando mitos en torno del colonizado y del colonizador, el subalterno acaba siendo educado para ser un extranjero en su propia tierra. Cuando se toma la analogía del espejo, presentada por Spivak<sup>57</sup>, se nota que el subalterno no tuvo la oportunidad de verse y reconocerse como él es, de producir narrativas sobre sí mismo. Son narrativas producidas por categorías (principalmente europeas), consiguiendo sentirse en la práctica los límites de este discurso.

Es importante resaltar que, en el pensamiento poscolonial, el subalterno es diferente del oprimido. Los procesos de dominación colonial producen sobre los pueblos colonizados un efecto diferenciado, que trae en sí una posición de subalternidad, el potencial de subalternizar al sujeto. El discurso colonial que va a subalternizar al sujeto no partirá de esta condición. La autora discute los mecanismos que van a regir los procesos de dominación, consecuentemente, los procesos dicotómicos ya presentados. Para los subalternos, no se ofrece un lugar y, si se le ofrece, tiene que ser en las formas de reproducción de un pensamiento eurocéntrico. Spivak<sup>58</sup> problematiza esta cuestión, partiendo de la figura de la mujer hindú, que está muy distante del modelo de quién puede anunciar el conocimiento, para hacer una crítica de la razón eurocéntrica. Ella entiende que si tiene una conciencia forjada no es necesariamente la que se encaja con ella.

A autora trae esta reflexión acerca del subalterno, pero dentro de la realidad en la India, reconociendo los procesos de dominación y las consecuencias que ellos traen y proponiendo una toma de consciencia para que haya justicia, una producción de una historia justa. Ella propone matrices que busquen la ruptura con el legado dejado por la producción del conocimiento del colonizador.<sup>59</sup>

Así, buscando una propuesta a través de la estética de la educación, Spivak<sup>60</sup> explica cómo va a desarrollar ese trabajo, que, básicamente, será a través del reconocimiento de “séries hierarquizantes que consistirão em mensagens”. Porque el discurso mediante el cual se entrena a la gente a pensar falla cuando trata de temas como nacionalismo y religión. Como resultado, la estética provoca un cortocircuito en la tarea de sacudir los hábitos (para solucionar problemas) o incluso dejar de examinarlos. Así, hay la necesidad de dejar de considerar la fuente literaria como un sustantivo del buen pensamiento, de lo contrario, se fracasa en la tarea de la educación estética que Spivak<sup>61</sup> propone: que es introducir el texto de otra persona, basándose en Gramsci, con la instrumentalización del nuevo intelectual, del subalternativo. Se entiende, por tanto, que

<sup>57</sup> SPIVAK, Gayatri. *Pode o subalterno falar?*, p. 12.

<sup>58</sup> SPIVAK, Gayatri. *Pode o subalterno falar?*

<sup>59</sup> SPIVAK, Gayatri. *Pode o subalterno falar?*

<sup>60</sup> SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *An Aesthetic Education in the era of globalization*, p. 6.

<sup>61</sup> SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *An Aesthetic Education in the era of globalization*, p. 7.

los proyectos de educación traen una necesidad de establecer una diferencia homogénea de animalidad. Las premisas de un argumento deben realmente ser redescubiertas, reexaminadas por el hombre de masas, en la medida en que él sea educado para que sea un ciudadano. Esto porque ella entiende que las personas comienzan a aprender a cómo enseñar a partir del texto histórico-cultural en el cual determinado grupo de estudiantes es colocado.

Sin embargo, la propuesta de la Educación Estética pretende enseñar humanidades de una forma que se observe que todas las discusiones están de cierta forma contaminadas. Spivak<sup>62</sup> todavía recurre a Gramsci para hablar que el modo de ser del intelectual no puede más consistir en elegancia, sino en participación activa en la vida práctica. Y que la formación de la imaginación estética tiene que enseñar al sujeto a jugar y a descubrir (de forma teórica y práctica) las premisas del hábito que obliga a trascender la religión y la nación. También son un punto importante para la cuestión del enfoque en la Educación Estética propuesto por Spivak la educación terciaria y de posgrado, pues se comprende que es en estos niveles que se concentra la reproducción de ciudadanos y profesores y es ahí que se usa el legado del iluminismo.

### Ideas para usar a Spivak en el derecho

La cuestión fundamental a considerarse es ¿cómo los Estudios Subalternos podrían contribuir para la teoría crítica del derecho en Brasil? ¿De qué forma usar la idea de deconstrucción de Derrida, utilizada por Spivak, dentro de la problemática brasileña? Pensando dentro del contexto de la educación, de la enseñanza del Derecho en las universidades, es perceptible la gran influencia eurocéntrica de pensadores como alternativa para resolución de los conflictos brasileños. En este texto, el foco de discusión será acerca de la cultura jurídica en la tradición del derecho de propiedad en Brasil.

En la realidad jurídica de Brasil, existe la imposición de la propiedad privada frente a toda una diversidad territorial. La lógica de la propiedad privada es el paradigma reflejado en el espejo, y las otras formas de propiedad se deben adecuar a él.

En cuanto a la comprensión de la posesión y la propiedad en Brasil, en la segunda mitad del siglo XIX, la cultura jurídica comenzó a configurarse de forma más distintiva, como resultado de la nueva fase de cursos jurídicos que se inauguraran en Brasil, de la situación política y de la situación económica en una era de modernidad del derecho.

Do ponto de vista cultural, a partir da segunda metade do século XIX, observam-se alguns acontecimentos que indicam para um momento diferente do direito e da cultura jurídica brasileiros, apesar de muitas permanências. Constata-se a existência de uma nova geração de juristas e professores nacionais formados não mais em Coimbra e sim nas academias jurídicas brasileiras. Já é possível observar nesse período do Império certo arcabouço legislativo (como, por exemplo, a Constituição Imperial de 1824, o Código Criminal de 1830, o Código Comercial de 1850 e a Lei de Terras de 1850) e o surgimento de comentários a esse corpo

<sup>62</sup> SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *An Aesthetic Education in the era of globalization*, p. 10.

de leis. Registra-se, nessa mesma perspectiva, o aparecimento de uma maior produção doutrinária (livros e manuais) escritos por juristas brasileiros.<sup>63</sup>

La mezcla de tradiciones en el derecho brasileño es algo fuerte. En cuanto a la teoría de la propiedad y de la construcción del Código Civil de 1916, es una verdadera colcha de retazos. De la segunda mitad del siglo XIX hasta la publicación del Código Civil de 1916 se nota que los autores nacionales<sup>64</sup> que construyeron la teoría sobre propiedades se dividieron en dos grupos por la concepción de la posesión o propiedad, influenciado por el pensamiento alemán, siendo: la concepción subjetiva, encabezada por Savigny, y la concepción objetiva, atribuida a Ihering.<sup>65</sup>

En asuntos relacionados con los derechos reales, gran parte se basó en el derecho común. De la lectura de los trabajos desarrollados por la doctrina, fue visible la crítica a la legislación vigente en la época y la defensa por la sistematización del derecho civil, con menciones a la escuela pandectista alemana y a la exégesis francesa, referentes a la necesidad de una modernización del derecho. Por otro lado, a principios del siglo XX, doctrinas que antecederon al Código Civil de 1916 criticaban la aplicación del derecho romano. Así, queda claro que gran parte de la doctrina sobre las propiedades se dividía en cuanto a las fuentes que deberían ser utilizadas en el derecho brasileño.<sup>66</sup>

Cuando se publicó el Código Civil de 1916, este tuvo influencia principal del Código Civil Francés (1804), del Código Civil Portugués (1867) y principalmente del Código Civil alemán (1900). También incluyó reflexiones subsidiarias de los Códigos Civiles de Prusia (1794); de Baviera (1756); de Sardeña; de las Dos Sicilias; del de Lusiana; del Ducado de

---

<sup>63</sup> STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. *A posse no direito brasileiro da segunda metade do século XIX ao Código Civil de 1916*. Curitiba, 2009. 211 f. Tese (Doutorado em Derecho) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. p. 124.

<sup>64</sup> Staut Júnior realiza un levantamiento de las obras más relevantes sobre el tema de la época: “De acordo com a pesquisa realizada, as primeiras obras que tratam da posse ou fazem referência aos seus efeitos, no direito brasileiro, no Império, são de autores como Augusto Teixeira de Freitas, na “Consolidação das Leis Civis”, de 1857 e no “Esboço do Código Civil”, de 1864; Lafayette Rodrigues Pereira, em sua importante obra “Direito das cousas”, de 1877; Antonio Joaquim Ribas, em “Da posse e das ações possessórias segundo o direito pátrio comparado com o direito romano e canonico”, de 1883. Pode ser citada, ainda, a obra do português Lourenço Trigo de Loureiro, denominada “Instituições de direito civil brasileiro”, cuja primeira edição é de 1851; também é possível destacar o livro de José de Alencar, intitulado “A propriedade”, de 1883; e o “Projecto de Código Civil brasileiro e commentario”, de Joaquim Felício dos Santos, publicado em 1886. Um segundo grupo de autores que contribuíram para a elaboração dos principais conceitos jurídicos em relação à posse no direito brasileiro é composto por Clóvis Beviláqua; destaca-se inicialmente o chamado “Projeto primitivo” de Código Civil, de 1898, posteriormente publicado na obra “Em defesa do projecto de Código Civil Brasileiro”, de 1906, (com muitas das posições repetidas e consagrada no seu manual de “Direito das Cousas”); Nogueira Itagyba, com seu livro “A posse e theoria dos interdictos possessorios”, com a primeira edição de 1902; Francisco de Paula Lacerda de Almeida, em “Direito das cousas: exposição systematica desta parte do direito civil patrio”, publicado em 1908; Martinho Garcez, no seu manual intitulado “Do direito das coisas: segundo o projecto de Codigo Civil brasileiro”, publicado em 1915. Também podem ser citados Rui Barbosa, com a obra “Posse de direitos pessoais” publicada em 1900; e Antônio Coelho Rodrigues, no seu “Projeto de Código Civil brasileiro”, de 1893”. (STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. *A posse no direito brasileiro da segunda metade do século XIX ao Código Civil de 1916*, p. 125-126).

<sup>65</sup> STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. *A posse no direito brasileiro da segunda metade do século XIX ao Código Civil de 1916*, p. 125-126.

<sup>66</sup> STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. *A posse no direito brasileiro da segunda metade do século XIX ao Código Civil de 1916*, p. 186-211.

Baden; de los Cantones de Vaud; de Friburgo; del Austríaco (1811), de Cantón de Berne (1831); de Holanda (1838) y de Chile (1856).<sup>67</sup>

Todos estos procesos apuntaron a la construcción de un aparato legislativo que fuese suficiente para atender a las demandas relacionales de la época, sin embargo, se percibe que nunca hubo una real intención que analizase las necesidades de los conflictos sobre tierras que emergían de abajo hacia arriba, incluso porque la elite brasileña tenía muy claro interés en la elaboración del Código Civil de 1916.

Es importante observar que la búsqueda del concepto de propiedad moderno ocurrió con base en el Código de Napoleón. Por lo que se crea un modelo jurídico mixto que se solidifica en la falsa idea de mejor y más evolucionado y que genera consecuencias, siendo la principal el problema instaurado del caos territorial brasileño, en el que solo hubo recepciones a las garantías territoriales para la población tradicional en la elaboración de la Constitución Federal de 1988, derechos estos que se ven amenazados de forma constante y por eso cuestionan la seguridad jurídica<sup>68</sup>. Como señala Grossi<sup>69</sup>, “graças às frestas abertas por etnólogos e sociólogos para as civilizações asiáticas, africanas e americanas, é todo um pulular vivo à nossa atenção de culturas próprias a planetas jurídicos diversos onde não é tanto a terra que pertence ao homem mas antes o homem à terra”, y más

Fique claro que com este termo usual mas impróprio não evocamos nem a imagem de uma propriedade não-individual (o condomínio tradicional), nem a da propriedade de uma pessoa jurídica, mesmo pública, nem tampouco do Estado (que seria sempre individual, mesmo que não ligada a um indivíduo fisicamente existente), mas sim um pólo antitético àquilo que nós ocidentais habitualmente entendemos por propriedade, um esquema de ordenação da relação homem-terra caracterizado por escolhas de fundo, de todo invertidas em relação ao fio condutor aparente da nossa história.<sup>70</sup>

Así, es posible percibir la cultura extremadamente elitista y eurocéntrica que se apega a las costumbres que aún existían en la época colonial y que es incapaz de responder a las demandas actuales. Esto ni siquiera se basa en el hecho de la insuficiencia de la norma, sino en la ausencia de interés político (en muchos casos incluso para hacer cumplir la norma).

Sin embargo, es importante tener cuidado al relacionar los derechos a la tierra de los pueblos y comunidades tradicionales, la cultura y el medio ambiente, ya que hay algunos enfoques que no se pueden dejar de lado. En ese sentido:

Para intérpretes referentes às pesquisas de campo, a biodiversidade é entendida como não dissociável da sociodiversidade. A **autoconsciência cultural** constrói suas respectivas identidades coletivas (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, caiçaras, quebradeiras de coco babaçu, faxinalenses, piaçabeiros, comunidades

<sup>67</sup> STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. *A posse no direito brasileiro da segunda metade do século XIX ao Código Civil de 1916*, p. 186-211.

<sup>68</sup> No apenas de estas poblaciones, sino de todos los negocios que incorporan la cadena del supuesto bien protegido.

<sup>69</sup> GROSSI, Paolo. *História da propriedade: e outros ensaios*. São Paulo: Renovar, 2006. p. 7.

<sup>70</sup> GROSSI, Paolo. *História da propriedade: e outros ensaios*. São Paulo: Renovar, 2006. p. 7-8.

de fundos de pasto, vazanteiros) e suas territorialidades específicas. Trata-se de identidades coletivas objetivadas em movimentos sociais, com consciência ambiental profunda e mobilização expressiva em torno de direitos territoriais. A redefinição de cultura tem implicações sobre a reorganização do espaço físico e as modalidades de apropriação. Os efeitos pertinentes desta construção apontam para uma preservação ambiental conjugada com rituais de passagem que hierarquizam o tempo e os espaços físicos. As florestas tropicais, úmidas, não poderiam ser compreendidas em sua plenitude enquanto dissociadas dos povos e comunidades que tradicionalmente as ocupam. A reorganização do espaço, neste sentido, consistiria num reconhecimento das formas intrínsecas de uso comum dos recursos naturais.<sup>71</sup>

Aún así, al analizar el debate de consenso en torno a las interpretaciones sobre el paso del siglo XX al XXI, se ha enfatizado el debate sobre la pérdida de rumbo, que se generaliza en una especie de desorientación general respecto de los rumbos en el campos de la economía, la producción de conocimiento, la vida o la cultura. Surgen entonces interrogantes sobre: ¿Hacia dónde vamos? ¿Se superpone el espacio con el tiempo? ¿Existe una reducción de tiempo para los debates físicos jerárquicos?

Alfredo Wagner<sup>72</sup> señala que los discursos referidos a las incertidumbres antes mencionadas están contaminados por metáforas que no recurren a artificios económicos o culturales, sino a la ausencia de instrumentos que muestren las múltiples dimensiones de una profunda desorientación y sin el sentido que suelen dar las direcciones marcadas en la rosa de los vientos, en esta línea, los territorios y las identidades colectivas conocen las redefiniciones de significados y las fronteras del presente evidente, la pérdida de rumbo está ligada a la crisis de la desregulación general y/o hasta el fin de las reglas que disciplinarían las actividades políticas de los organismos multilaterales.

Analizando este pasaje, Alfredo Wagner<sup>73</sup>, señala como una transición incierta que implicaría el abandono de unas categorías en detrimento de otras que provocarían una modificación en los esquemas de interpretación o en las modalidades de percepción de los fenómenos.

En oposición, Alfredo Wagner señala que las opciones teóricas a la hora de formular “una nueva cartografía social” (uma nova cartografia social) se formulan en críticas a cualquier especialización de los pueblos y comunidades tradicionales:

Ao se opor a esta imutabilidade, as escolhas demonstram que as proclamações em defesa do reconhecimento de direitos, ressaltando determinados sinais diacríticos, reafirmando fatos históricos e uma certa “origem”, não podem ser entendidas como se fossem as principais opções para movimentos de resistência. Segundo Paoliello aceitar isso acriticamente significa correr o risco de coonestar os efeitos do autoritarismo da sociedade colonial com suas divisões raciais, religiosas e identitárias impostas historicamente através de dispositivos como

<sup>71</sup> ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Novos Colonialismos: diálogos evanescentes em uma fronteira em movimento*. **Amazônia Latitude**, Online, v. 0, n. 0, p. 1-18, jul. 2019. Disponível em: <https://amazonialatitude.com/2019/07/03/novos-colonialismos-dialogos-evanescentes-em-uma-fronteira-em-movimento/>. Acesso em: 27 jun. 2022, p. 3.

<sup>72</sup> ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Novos Colonialismos: diálogos evanescentes em uma fronteira em movimento*, 2022, p. 5.

<sup>73</sup> ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Novos Colonialismos: diálogos evanescentes em uma fronteira em movimento*, 2022, p. 7.

os censos demográficos desde 1872, data do primeiro recenseamento do Brasil. Reiterando a abordagem de Paoliello, não seriam necessariamente as demandas pelo reconhecimento, mas as reivindicações de posse de um território, feitas de maneira coletiva no tempo presente, que constituiriam “o gatilho que dispara o processo de etnogênese.” A metáfora do “disparador”, que alavanca a passagem de uma condição a outra, concerne a uma proposição que se mostra em consonância com o pressuposto de que a etnologia, ao conceituar as “novas etnias” e os critérios de autodefinição dos agentes sociais, abriu as portas para um instrumento crítico de compreensão dos conflitos por recursos naturais com ênfase nas mobilizações por territórios. Tais mobilizações transcendem às particularidades geográficas e perpassam diferentes ecossistemas que podem se referir tanto ao bioma amazônico quanto ao planalto meridional ou à região sertaneja do semi-árido.<sup>74</sup>

Ante esto, ¿cómo utilizar las contribuciones de Spivak? Analizando la problemática antes enunciada y partiendo del método de deconstrucción que Spivak presenta, tenemos de primera mano el elemento de la práctica de la educación en la enseñanza del derecho. Partiendo de este punto: el método de enseñanza deconstructivo es el más completo, contribuyendo con formas y categorías presentes en la problemática actual e, inclusive, con nuevas (viejas) formas de que se piense el derecho bajo el punto de vista de los legisladores y jueces, formas que abarcarían más la diversidad cultural presente en Brasil.

Obviamente, a modo de ejemplo, la enseñanza del derecho sobre posesión/propiedad utilizado en las universidades podría ser más integral, contribuyendo con otros conceptos de ocupación/uso del suelo que serían conceptos antiguos e incluso algunos centenarios ya utilizados por específicas comunidades tradicionales (riberañas, cimarronas, e indígenas). El propio concepto de título pro indiviso (propiedad colectiva), tal como dice el artículo 68 de la ley de las Disposiciones Constitucionales Transitorias de la Constitución Federal Brasileña de 1988, se usa como prestado del concepto de título colectivo previsto en la legislación italiana. Entonces, ¿por qué no partir de los paradigmas, deconstruirlos de forma constructiva (programa citado por Spivak), y aplicarlos en relación a la problemática brasileña, oyendo así los clamores de la población?

Haciendo una conexión con las ideas de Edward Said, sobre los criterios político-organizativos de las movilizaciones étnicas ya no dejar el mundo político a la metafísica de las esencias, Alfredo Wagner señala que las acciones colectivas se opondrían al rígido repertorio de procedimientos que congelan las identidades de los grupos étnicos. Ya que cristalizarían sus componentes y establecerían un desacuerdo permanente entre los movimientos sociales que debilitaría los intentos de resistencia. El autor afirma que sería necesario hacer un análisis de las demandas de los movimientos sociales, de los programas de resistencia étnica, “e distinguir estrategias de quem se autodefine como indígena ou como quilombola”.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Novos Colonialismos: diálogos evanescentes em uma fronteira em movimento*, 2022, p. 17.

<sup>75</sup> ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Novos Colonialismos: diálogos evanescentes em uma fronteira em movimento*, 2022, p. 18.

Os movimentos sociais, que conjugam uma consciência ecológica com raízes locais profundas e reivindicações por territórios e identidades coletivas, consubstanciando um processo cada vez mais intenso de autoconsciência cultural, através de mobilizações intensas, que bem descrevem contornos desta fronteira. Ser autoconsciente também significa ter autoconfiança. O respeito a si mesmo requer a confirmação por outros que permite estabelecer estreitos laços de solidariedade, configurando uma “arte de resistência” construída cotidianamente com símbolos e práticas expressas. As experiências de pesquisa do Projeto Nova Cartografia Social, apresentadas neste evento, em pelo menos quatro palestras, emergem, portanto, numa situação de profunda ruptura teórica com abordagens geografizantes e biologizantes, o que contribui para o fortalecimento das reivindicações territoriais e identitárias de povos e comunidades tradicionais.<sup>76</sup>

En materia constitucional, se aprecia un avance en este punto cuando se analiza la sentencia de la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n.º. 3239<sup>77</sup> y del Recurso Especial (RE) n.º. 494601<sup>78</sup>. Son problemáticas que fueron enfrentadas por el Poder Judicial brasileño que atañen a las características propias de la nación y que fueron pensadas partiendo de las perspectivas de los pueblos que de ella participan.

En este sentido:

Não há espaço aqui para detalhar o regime da propriedade privada sob a égide da função social. Para o que nos interessa, basta dizer que institutos jurídicos liberais foram transformados pela ação parlamentar da classe operária. Para permanecer com nossos dois exemplos, o contrato de emprego deixa de ocultar a exploração do trabalho e passa a funcionar como meio de proteção ao trabalhador; e a propriedade privada deixa de ser sacrossanta e individualista e ganha inflexões coletivas: seu conteúdo e sua função passam a ser disputados e definidos em razão dos interesses de toda a sociedade. Este processo de transformação deixa claro, portanto, que o direito liberal não é imutável e pode ser disputado por meio das instituições formais.<sup>79</sup>

En el caso del RE n.º. 494601, en el que fueron reconocidas a nivel constitucional prácticas religiosas que se basan en conocimientos de los propios pueblos que las realizan, al contrario de tipificarlas como delito, ya se está creando una forma de reconocimiento de derechos con base en la gramática de reivindicación, sería una forma de mostrar para la población que ciertas discusiones ya están contaminadas sobre lo que está correcto y lo que está equivocado. Parafraseando Spivak, entrenar una imaginación estética en esta problemática es enseñar al sujeto sobre las premisas del hábito que le obligan a transcender, por tanto,

O ensino de história da África, por sua vez, procura valorizar a cultura negra para tentar afastar os estigmas que pesam sobre os negros e negras brasileiros. No caso das religiões afro-brasileiras, se pensarmos no terreiro como espaço de

<sup>76</sup> ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Novos Colonialismos: diálogos evanescentes em uma fronteira em movimento*, 2022, p. 18.

<sup>77</sup> Que pretendía declarar inconstitucional el decreto que regulariza territorios cimarrones. Fue desestimado, reconociendo la constitucionalidad do Decreto 4887/2003.

<sup>78</sup> Que acabó por declarar constitucional la ley gaucha que permite el sacrificio de animales en rituales religiosos.

<sup>79</sup> RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Direito das lutas: democracia, diversidade e multinormatividade*. São Paulo: Liberars, 2019. p. 72.

subjetivação e construção de formas de resistência aos ataques por parte de determinados grupos religiosos, podemos apontá-los também como alternativa de regulação social à hegemonia criminalizante.<sup>80</sup>

O sea, existen categorías y elementos que son colocados en la noción de buena vida que son importados y, con esto, viene la pregunta: ¿cómo el derecho va a enfrentar esto, cómo lo ha estado enfrentando hasta ahora? ¿Cómo afrontará estas categorías que no le convienen? ¿Refleja algo que está de acuerdo con la realidad práctica de la población? O incluso ¿se cuestiona dónde los debates de la agroecología se encajan frente a la carga que el agro-negocio conlleva?

Es evidente que existe una tensión entre el derecho como sentido y como poder, “no caso de questão indígena, é possível organizar o direito para reconhecer o caráter jurídico das normas criadas pelas várias comunidades que vivem no Brasil”<sup>81</sup>.

Así, utilizar en el área de la educación en derecho el programa señalado por Spivak podría ser uno de los puntos de partida para que se piensen las problemáticas actuales (que son viejas en realidad) de forma más completa e inclusiva. Inclusive, en relación a la utilización de la bibliografía nacional para la construcción del pensamiento de determinadas problemáticas. Por ejemplo, partiendo de la perspectiva de territorio y territorialidad, el derecho se presentó más abierto para la comprensión de estos conceptos<sup>82</sup>.

El objetivo aquí que se pretende alcanzar es el de demostrar que Brasil dispone de amplia bibliografía acerca de determinados temas que está poco explorada y que debería ser mejor aprovechada. Determinados análisis podrían realizarse con mayor éxito si partieran de abajo hacia arriba, de la realidad fáctica del individuo envuelto en el caso en cuestión. Sin embargo, utilizar el método de deconstrucción de la forma propuesta por Spivak sería una idea interesante para repensar las bases y aprovecharlas de una forma más integral, incluyente y centrada en las realidades propias del país frente a la pluralidad de normas, derechos y culturas existentes.

## Conclusión

Spivak es considerada una de los autores más importantes que ya tradujeron a Jaques Derrida, integrante del movimiento deconstructivista. La autora profundiza la visión de Derrida y engloba las ideas de Gramsci, forjando análisis acerca de la subalternidad en la India. Se aprovechó de los autores que la inspiraron con algunas ideas provenientes del iluminismo, y otras fueron (y son) utilizadas dentro del método de deconstrucción o del deshacer productivo.

Se considera que gran parte de los análisis de Spivak ha contribuido para la investigación sobre el pensamiento subalterno dentro de las Ciencias Sociales. Sin

---

<sup>80</sup> RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Direito das lutas*, p. 39.

<sup>81</sup> RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Direito das lutas*, p. 43.

<sup>82</sup> Así se desprende del análisis de los autores citados en las votaciones de la ADI n.º. 3239, tales como: Alfredo Wagner, Carlos Frederico Marés, José Afonso da Silva, Maria Cristina Vidotte, Liana Amim. Todavía podrían ser agregados a esa lista Beatriz Nascimento y Antônio Sérgio Guimarães.

embargo, en el Derecho, todavía no ha sido utilizada. Se cree que el programa sobre el método de deconstrucción (deshacer productivo) puede ser de gran valor para los análisis en el ámbito jurídico, inclusive, como una hipótesis del análisis frente a la fragmentación del derecho (pudiendo ser mejor aprovechado entre el derecho y la política también). Aun así, como una forma de unificación entre los saberes, o reflexiones a ser realizados en el momento histórico actual, en el cual la democracia se encuentra en crisis en razón de la insuficiencia de las respuestas a los problemas actuales, que alimentan las prácticas autoritarias de los agentes políticos.

Analizando la problemática ejemplificante aquí presentada, lo que se entiende hoy por derecho civil en materia de posesión y propiedad ha sido elaborado de forma acrítica, ajena a los problemas enfrentados por la gran mayoría de la población. A pesar de existir un intento para la modernización, aún es posible observar (inconscientemente o no) la vieja mentalidad que se aferra a una interpretación del derecho limitado y fraccionado, en la medida en que la igualdad y la libertad formales chocan con el derecho real (concreto) en la concentración y en la distribución de tierras.

Por lo tanto, queda claro que la lectura de los diversos códigos que fueron realizándose en el transcurso de los siglos es un artificio ingenioso que muchas veces no traduce lo que representan las necesidades prácticas o que se concentra en la resolución de las necesidades prácticas de grupos elitistas y (de una cierta manera) minoritarios. El diploma legislativo muchas veces se crea para resolver un conflicto (muchas veces con intereses individuales) y, cuando creado para la resolución de intereses de proporción colectiva se quedan al margen de una discrecionalidad “conveniente” para su aplicación.

Sin embargo, es necesario hacer un análisis crítico y, de ser posible, casar las ideas deconstructivas, respecto a las nociones de territorialidad de los pueblos, considerando los planteamientos teóricos de una “nueva cartografía social” señalados por Alfredo Wagner, considerando los movimientos sociales como actores activos de los reclamos de derechos fortaleciendo los reclamos territoriales e identitarios de los pueblos y comunidades tradicionales.

## REFERENCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Novos Colonialismos: diálogos evanescentes em uma fronteira em movimento*. Amazônia Latitude, Online, v. 0, n. 0, p. 1-18, jul. 2019. Disponível em: <https://amazonialatitude.com/2019/07/03/novos-colonialismos-dialogos-evanescentes-em-uma-fronteira-em-movimento/>. Acesso em: 27 jun. 2022.

ALMEIDA, Sandra. "Prefácio", em SPIVAK, Gayatri. *Pode o subalterno falar?* Belo Horizonte: Editora da UFMG. 2010.

BALLESTRIN, Luciana. *América Latina e o giro decolonial*. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 11, p. 89-117, ago. 2013.

BERNADINO-COSTA, Joaze. *A Prece de Fanon: Oh, meu corpo, faça sempre de mim um homem que questiona!*. Civitas, Revista de Ciências Sociais, v 16 p. 503-521, 2016.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago; MENDIETA, Eduardo. Introducción: *la translocalización discursiva de Latinoamérica en tiempos de la globalización*. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; MENDIETA, Eduardo (Coords.). *Teorías sin disciplina: latinoamericanismo, poscolonialidad y globalización en debate*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1998.

ENGELKE, Cristiano Ruiz. Resenha: CÉSAIRE, Aimé. Discurso sobre o colonialismo. São Paulo: Veneta, 2020. 136 p. *Revista Interações Sociais*, v 4, p 131-135, 2021.

FANON, Frantz. *Pele negra máscaras brancas*. Tradução de Renato da Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008. 193 p.

FANON, Franz. *Os condenados da terra*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2010.

GÓES, Camila. *Existe um pensamento político subalterno?: Um estudo sobre os subaltern studies: 1982-2000*. São Paulo: Alameda, 2000.

GROSGOUEL, Ramon. *Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global*. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.80, p.115-147, 2008.

GROSSI, Paolo. *História da propriedade: e outros ensaios*. São Paulo: Renovar, 2006. p. 7.

BHABHA, Homi K. *O local da cultura*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1998.

MIGNOLO, Walter. *Historias locales/disenos globales: colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Madrid: Akal, 2003.

MIGLIEVICH-RIBEIRO, Adelia. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. CES Universidade de Coimbra. Coimbra n. 123, p. 77-96, 2020.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder y clasificación social. *Journal of world-systems research*, v. 11, n. 2, p. 342-386, 2000.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Direito das lutas: democracia, diversidade e multinormatividade*. São Paulo: Liberars, 2019.

ROCHA, Leonel Severo. Epistemologia do direito: revisitando as três matrizes jurídicas. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p.141-149, nov. 2013.

SAID, Edward W. *Cultura e imperialismo*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *A critique of postcolonial reason: toward a history of the vanishing present*. London: Harvad University Press, 1999. 449 p.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *An Aesthetic Education in the era of globalization*. London: Harvard University Press, 2012.

SPIVAK, Gayatri C.. *Pode o subalterno falar?* Tradução de Sandra Regina, Marcos Pereira e André Pereira Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. *A posse no direito brasileiro da segunda metade do século XIX ao Código Civil de 1916*. Curitiba, 2009. 211 f. Tese (Doutorado em Derecho) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

Data de Recebimento: 18/04/2022

Data de Aprovação: 22/06/2022

# TRAJETÓRIA DO ENSINO RELIGIOSO NO BRASIL: RESQUÍCIOS DO ESTADO CONFSSIONAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO

## TRAJECTORY OF RELIGIOUS INSTRUCTION IN BRAZIL: REMNANTS OF CONFSSIONAL STATE IN DEMOCRATIC STATE

Edilson Salviano Filho\*  
Fernanda Busanello Ferreira\*\*

### RESUMO

O Brasil foi um Estado confessional durante a vigência da Constituição de 1824, porém, nas Constituições seguintes, todas externaram, de alguma forma, a observância do regime de laicidade. Entretanto, a adoção de uma religião oficial no período imperial gerou resquícios que se solidificaram ao longo do tempo, tais como a presença do Ensino Religioso nas escolas, existente até hoje nos currículos. Sendo assim, este artigo tem por objetivo entender o contexto histórico que consolidou a trajetória do Ensino Religioso nas instituições de ensino, principalmente porque, na atual conjuntura, considera-se constitucional o modelo confessional praticado em escolas públicas. A metodologia empregada na pesquisa é qualitativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica, análise de legislação e estudo de caso. Conclui-se que o Supremo Tribunal Federal, ao permitir o Ensino Religioso confessional, perdeu a oportunidade de romper com a ingerência de grupos religiosos no espaço escolar e manteve o privilégio de determinados credos, o que é incompatível com a ordem constitucional vigente.

Palavras-chave: Ensino Religioso; Confessional; Religião; Estado laico.

### ABSTRACT

Brazil was a confessional State during the validity of the 1824's Constitution, but in the following Constitutions, all expressed, in some way, the observance of the secular regime. However, the adoption of an official religion in the Imperial period generated remnants that solidified over time, such as the presence of Religious Instruction in schools, which still exists in the curriculum. Therefore, this article aims to understand the historical context that consolidated the trajectory of Religious Instruction in education institutions, mainly because in the current conjuncture the confessional model practiced in public schools is considered constitutional. The methodology used in the research is qualitative, developed by means of bibliographic review, legislation analysis and case study. The conclusion is that the Brazilian Supreme Court lost the opportunity to break with the interference of religious groups in the schools by allowing confessional Religious Instruction and kept the privilege of certain beliefs, which is incompatible with the current constitutional order.

Key-words: Religious Instruction; Confessional; Religion; Secular State.

\* Advogado, Bacharel em Direito (Universidade Federal de Goiás). Pós-graduando em Ciências Criminais (PUC Minas), Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3903394954938205>. E-mail: [edilsonfilho13@gmail.com](mailto:edilsonfilho13@gmail.com).

\*\* Professora do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos (nível Mestrado e Doutorado) e da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás. Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3524030615771756>. E-mail: [fernandabusanello@ufg.br](mailto:fernandabusanello@ufg.br).

## INTRODUÇÃO

A liberdade religiosa, pautada na inviolabilidade da liberdade de consciência e, conseqüentemente, nas liberdades de crença e de culto, externa a resposta democrática que o Estado oferece à pluralidade de credos. Nesse aspecto, a separação entre Igreja e Estado se aperfeiçoou pela necessidade de se conviver com as diferenças, de modo que o regime de neutralidade em relação aos valores religiosos foi a solução pensada para que todos tivessem o livre exercício da própria fé.

Inegavelmente, a Igreja esteve presente ao longo desse processo de construção do primado do Estado laico. A consequência é que ainda restam resquícios de uma influência ecumênica passada, muito marcada pela imposição de dogmas, como, por exemplo, na educação. O Ensino Religioso é uma espécie de herança da ingerência religiosa na esfera educacional mantida por todos esses anos.

No entanto, a própria Constituição Federal de 1988 diz que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o estabelecimento de cultos religiosos, subvencioná-los, atrapalhar o seu funcionamento ou manter relações de dependência com igrejas de quaisquer denominações. Por que, então, a doutrinação religiosa, por intermédio do Ensino Religioso, continua sendo permitida no Brasil? Mesmo após vários estudos apontando a necessidade de superar a catequização em escolas públicas, a regulamentação da disciplina ainda é polêmica.

Sendo assim, este artigo tem por objetivo entender o contexto histórico que consolidou a trajetória do Ensino Religioso nas instituições de ensino, principalmente porque, na atual conjuntura, considera-se constitucional o modelo confessional praticado em escolas públicas. O método adotado é qualitativo, desenvolvido por meio de revisão bibliográfica, análise de legislação e estudo de caso, especificamente, da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.439/DF.

Inicialmente, expõe-se uma perspectiva histórica da separação Igreja-Estado e seus desdobramentos na organização política. Parte da abordagem histórica também inclui a demonstração da evolução na relação entre Estado, Igreja e ensino ao longo das Constituições passadas, no que diz respeito ao limite das intervenções na educação.

Para entender a permanência do resquício de Estado confessional, a pesquisa também perpassa pelo processo de escolarização do Ensino Religioso, pelos bastidores da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, pelas articulações realizadas e sua dificuldade de implementação. Por derradeiro, critica-se o resultado do julgamento da ADI n. 4.439/DF, a partir de reflexões acerca da necessidade de construção de uma sociedade democrática e laica.

### **O pensamento jurídico na relação entre Estado e religião**

Para que diversas crenças coexistam em uma sociedade heterogênea, a própria complexidade social exigiu a separação entre Direito e religião, a fim de conceber um posicionamento de neutralidade em relação aos valores religiosos. Essas rupturas entre o fenômeno jurídico e o religioso puderam ser percebidas, por exemplo, na Europa, quando

a Igreja Católica experimentou várias tensões com as instituições políticas seculares ao longo dos anos, atingindo seu auge na Reforma Protestante, nos séculos XVI e XVII. Ou quando, já na modernidade, passou-se a discutir um direito individual à consciência, em contraposição aos valores de uma maioria<sup>1</sup>. Mesmo assim, a presença do fenômeno religioso no tecido social não pode ser desprezada, principalmente no Estado Democrático de Direito, até porque o respeito aos direitos e garantias fundamentais reforçam e asseguram a convivência com o pluralismo<sup>2</sup>.

Conquanto possa ser reconhecida a liberdade religiosa nos Estados confessionais – isto é, que adotam uma religião, como é o caso da Argentina –, os outros credos professados pela população acabam passando por um tratamento diferente dos privilégios conferidos à religião oficial. A liberdade religiosa acaba sendo limitada pelo próprio Estado, porque há mera tolerância com as outras religiões, e não igualdade. Assim, a pluralidade religiosa, ainda que exista em Estados confessionais, só tem seu definitivo e efetivo reconhecimento a partir do separatismo e da neutralidade que regem as relações do Poder Público<sup>3</sup>.

O Brasil, a título de esclarecimento, reconheceu a laicidade em todos os textos constitucionais ao longo de sua história, exceto na Constituição de 1824, quando o catolicismo foi tido como a religião do Império. Por outro lado, registra-se que a Constituição Federal de 1988, apesar de não declarar expressamente o Estado brasileiro como laico, também não reconhece que seja um Estado confessional, ou seja, com uma religião oficial. Ocorre que a vedação à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de manter relações de dependência ou aliança com religiões é expressa e qualquer discurso que defenda a negativa do Estado laico fere a liberdade religiosa<sup>4</sup>. Veja-se o que diz a CRFB/1988:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público<sup>5</sup>.

Ademais, não se deve negar que a natureza principiológica do regime neutro abre possibilidade à diversas interpretações, mesmo existindo um distanciamento da religião no Estado laico. Como citado acima, querendo ou não, o fenômeno religioso faz parte da sociedade, ao passo que o Estado não poderá desconsiderar a proteção da cultura e

---

<sup>1</sup> ALMEIDA, Fábio Portela Lopes de. *Liberalismo político, constitucionalismo e democracia: a questão do ensino religioso nas escolas públicas*. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2006, p. 23-25. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/2664>>. Acesso em: 11 dez. 2016.

<sup>2</sup> TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 506.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 508.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 511.

<sup>5</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: ago. 2019.

história nacionais, tampouco desconsiderar o interesse público quando coincidir com atividades religiosas<sup>6</sup>. Por conseguinte:

Pretender que o Estado adote um *total* distanciamento da religião pode significar algo não apenas não desejável como também *impossível* (e fraudulento, neste sentido, por estar a encobrir uma realidade não declarada e, possivelmente, não consentida e não compartilhada socialmente), além de ser um caminho propício para a diminuição da liberdade religiosa plena<sup>7</sup>.

A liberdade de religião se consagrou quando o Estado passou a garantir sua inviolabilidade, ou seja, se fortaleceu no dever de neutralidade do Estado. Nesse toar, a liberdade religiosa tornou-se peça fundamental para assegurar que todos pudessem expressar livremente, sem qualquer tipo de violação, seus direitos de crença (ou não), incluindo-se as formas de manifestação através dos cultos. Sobre o assunto, Fábio Portela Lopes de Almeida preconiza que:

O direito à liberdade religiosa se relaciona com uma série de princípios que se incorporaram, historicamente, à tradição do constitucionalismo: (i) a liberdade de consciência; (ii) o livre exercício da religião; (iii) o pluralismo religioso; (iv) a igualdade religiosa; e (v) a separação entre Igreja e Estado. Esses princípios não estão, necessariamente, relacionados em todas as experiências constitucionais, e nem sempre o fato de uma determinada tradição deixar de sustentar um deles implica o desrespeito à liberdade religiosa. A Inglaterra, por exemplo, embora ainda hoje adote uma religião oficial, o Anglicanismo (o que poderia ser um sinal de desrespeito à separação entre Igreja e Estado), é constantemente lembrada por sua tradição constitucional de respeito ao pluralismo religioso; e a França, que adota uma concepção rígida de laicidade, às vezes é vista como uma nação hostil à religião, por condenar manifestações religiosas em instalações públicas, como as escolas e órgãos governamentais<sup>8</sup>.

Na História da humanidade, considera-se a Revolução Francesa como o berço do princípio laico para o ocidente, de forma institucional. Intimamente ligado à noção de liberdade religiosa, o termo laicidade aparece nos anos 1870 em um contexto republicano de idealizar a política<sup>9</sup>. Aí reside a principal diferença entre Estado laico, laicista e ateu: o Estado laico distancia as religiões das instituições públicas, enquanto o Estado antirreligioso ou ateu repudia por completo o fenômeno religioso, em um distanciamento absoluto. Já o Estado laicista é o extremo do Estado laico, pois, além de se fundar na desvinculação da política com a religião, mantém postura de conflito com qualquer denominação religiosa. André Ramos Tavares explana que:

O laicismo significa um juízo de valor negativo, pelo Estado, em relação às posturas de fé. Baseado, historicamente, no racionalismo e cientificismo, é hostil à liberdade de religião plena, às suas práticas amplas. A França, e seus recentes

<sup>6</sup> TAVARES, 2019, p. 509.

<sup>7</sup> Ibid. p. 509, grifo nosso.

<sup>8</sup> ALMEIDA, 2006, p. 27.

<sup>9</sup> SIQUEIRA, Giseli do Prado. *O ensino religioso nas escolas públicas do Brasil: implicações epistemológicas em um discurso conflitivo, entre a laicidade e a confessionalidade num estado republicano*. Tese (Doutorado em Ciência da Religião). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012, p. 23-24. Disponível em: <<https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/1967/1/giselidopradosiqueira.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2019.

episódios de intolerância religiosa, pode ser aqui lembrada como exemplo mais evidente de um Estado que, longe de permitir e consagrar amplamente a liberdade de religião e o não comprometimento religioso do Estado, compromete-se, ao contrário, com uma postura de desvalorização da religião, tornando o Estado inimigo da religião, seja ela qual for. Já laicidade, como neutralidade, significa a isenção [...] <sup>10</sup>.

Com efeito, como o comportamento sectário do Estado laico resulta no laicismo, José Antonio Correa Lages atenta para o fato de que a relação entre Estado e religião são mutáveis. Lages chama de “laicidade de incompetência ou de ignorância” quando se trata de um regime neutro voltado ao desconhecimento e à falta de garantia ao exercício da liberdade religiosa. Poderá atingir também a “laicidade do conhecimento, de inteligência e de compreensão” quando houver cooperação na relação entre Estado e as religiões, a partir da construção ética e de um vínculo social, sobretudo pelo interesse público <sup>11</sup>.

Além disso, frisa-se que o Estado laico apenas separa a religião da política, entretanto, não nega nenhuma forma de crença e está longe de ser o regime da indiferença. O Estado laico “do conhecimento, de inteligência e de compreensão” se preocupa em observar a vedação de privilégios e que os credos não sejam menosprezados <sup>12</sup>.

Na mesma linha, Almeida aduz que pontos de vista religiosos são importantes para a construção de uma democracia constitucional. Todavia, assumindo-se os riscos da participação política exclusivamente voltada à religião, o que se pode ter é a conduta intencional de trazer benefícios a determinada confissão, violando, a um só tempo, as liberdades e o princípio da neutralidade que devem reger essa relação. Não pode uma doutrina abrangente e particular, nesse caso, afetar uma sociedade heterogênea <sup>13</sup>.

E não foge dos parâmetros dessa análise um importante elemento de política pública: a educação. Acrescida à relação Estado-Igreja, a educação se encontra até hoje no meio dessa encruzilhada. Em idêntico raciocínio, privilegiar um credo pode ser a consequência lógica e inevitável de se ter uma religião sendo lecionada em instituições de ensino. Por muito tempo e até hoje, o Ensino Religioso continua sendo o instrumento utilizado para comprovar a existência de uma cultura religiosa majoritária e privilegiada.

Para entender a discussão, é necessário um breve revolvimento histórico sobre o tema, pois a educação – e mais especificamente o ensino público – ainda esbanja resquícios de um Estado confessional. É evidente que as formas de distanciamento e entrelaçamento na relação Estado-Igreja repercutiram ao longo das Constituições brasileiras, portanto, uma retrospectiva importa para conhecer as formas de tratamento do Ensino Religioso no Brasil, tanto na esfera educacional, como na legislativa, com o efetivo impacto na atual regulamentação da disciplina, ainda presente no currículo escolar.

---

<sup>10</sup> TAVARES, 2019, p. 509-510.

<sup>11</sup> LAGES, José Antonio Correa. De uma laicidade de incompetência a uma laicidade de inteligência: o caso do Ensino Religioso na escola pública. *Interações: Cultura e Comunidade*, Belo Horizonte, v. 8, n. 14, p. 242-260, jul-dez. 2013, p. 245. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/3130/313031536005.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2019.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 245.

<sup>13</sup> ALMEIDA, 2006, p. 213.

## Fé e ensino: evolução histórica no Brasil

Inicialmente, no Brasil colonial, época que correspondeu aos anos de 1500 a 1822, o que se tinha era a influência do catolicismo. Ao tempo da Reforma Protestante, Portugal e Igreja Católica haviam selado um acordo que estabelecia o Padroado, regime em que a Igreja convertia os povos das terras conquistadas e, em troca, a Coroa recebia recompensas e o poder de controlar as igrejas na Colônia<sup>14</sup>. Para a efetivação desse plano, em 1534, fundou-se a Companhia de Jesus, com a finalidade de conter o avanço do protestantismo. A partir da ação dos jesuítas, o Brasil foi cenário de uma educação voltada à evangelização, corroboração do trabalho escravo e formação das elites, ou melhor dizendo, uma educação voltada à catequese<sup>15</sup>.

O Ensino Religioso – que, na verdade, era um ensino da religião – teve como base a doutrina Católica Apostólica Romana. Esse projeto ganhou uma finalidade política que guiou as demais relações entre a Igreja e o Estado até o século XX. A catequização dos indígenas e dos negros perdurou sob esse aspecto até a expulsão dos jesuítas por Marquês de Pombal, primeiro ministro português, em 1759. Foi uma das tentativas de trazer os ideais iluministas ligados à liberdade religiosa e à laicidade, mas que não prosperou<sup>16</sup>.

Em 1822, com a independência, o Ensino Religioso não sofreu muitas alterações. Na verdade, o que se teve foi a manutenção de sua política catequizadora, tendo em vista que, dois anos depois, Dom João I outorga uma Constituição declarando o Brasil como um Estado confessional, isto é, adota-se a religião católica como oficial, redação expressa do art. 5º da Constituição Imperial de 1824<sup>17</sup>. Isso legitimou o poder da Igreja, que continuou com a influência política desejada<sup>18</sup>.

Nesse sentido, Robson Stigar destaca o desenrolar de eventos que marcou principalmente a segunda metade do século XIX e as contribuições de Rui Barbosa, jurista responsável por amparar a defesa do Estado laico no Brasil, nos seguintes termos:

A escola pública tem início com o Colégio Dom Pedro II, no Rio de Janeiro, quando começa a expansão de novas escolas religiosas. Os assuntos da Igreja Católica sofriam a interferência do monarca e os líderes religiosos prestaram obediência ao rei, mas as outras religiões eram proibidas. Neste período, surgiram também as chamadas escolas imperiais e uma incipiente rede de escolas públicas para

<sup>14</sup> STIGAR, Robson. As diversas concepções de ensino religioso no Brasil. *REFLEXUS* – Revista Semestral de Teologia e Ciências das Religiões, v. 9, n. 13, p. 205-233, Vitória, 2015, p. 208. Disponível em: <<http://revista.faculdadeunida.com.br/index.php/reflexus/article/view/282>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

<sup>15</sup> CARDOSO, Marcos Antonio. Breve trajetória do Ensino Religioso no Brasil. *UNITAS* - Revista Eletrônica de Teologia e Ciências das Religiões, v. 5, n. 2 (n. especial), p. 223-239, 2017, p. 226. Disponível em: <<http://revista.faculdadeunida.com.br/index.php/unitas/article/view/529>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

<sup>16</sup> STIGAR, op. cit. p. 209-212.

<sup>17</sup> “Art. 5. A Religião Catholica Apostolica Romana continuará a ser a Religião do Imperio. Todas as outras Religiões serão permitidas com seu culto domestico, ou particular em casas para isso destinadas, sem fórma alguma exterior do Templo” In: BRASIL. Constituição (1824). Manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. *Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824*. Rio de Janeiro, 22 abr. 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: set. 2019.

<sup>18</sup> CARDOSO, op. cit., p. 227-228.

atender os filhos da elite brasileira. No entanto, com o aumento das influências liberais, a relação Igreja-Estado se enfraquece. A Igreja percebe este enfraquecimento, porém não consegue agir em tempo hábil, pois não tinha mais aliados. Em 1882, Rui Barbosa levantou uma discussão sobre a questão do Ensino Religioso, quando a referida disciplina acabou sendo alvo de vários conflitos que favoreceram um debate sobre sua inclusão ou não inclusão nas instituições de ensino, principalmente as públicas<sup>19</sup>.

Na sequência, o reconhecimento do distanciamento entre Estado e religião se deu com a proclamação da República em 1889, o qual foi corporificado pelo Decreto n. 119-A<sup>20</sup>, de 1890, redigido por Rui Barbosa. No ano seguinte, a Constituição de 1891<sup>21</sup> finalmente inaugura o postulado separatista pela primeira vez em texto constitucional, por meio de ideias iluministas projetadas pela Constituição Americana<sup>22</sup>.

Embora a Constituição de 1891 tenha instituído um ensino público leigo, dentro de uma concepção laicista, os traços de confessionalidade se faziam presentes, caso o estudante quisesse cursar o Ensino Religioso. O catolicismo, apesar de tudo, ainda estava em posição de privilégio. Dessa forma, o silêncio legal que recaiu sobre o Ensino Religioso, por não existir norma proibitiva, fez com que houvesse a possibilidade de ser ofertado<sup>23</sup>.

Devido à pressão daqueles que queriam a reintrodução do Ensino Religioso, foi editado o Decreto n. 19.941<sup>24</sup>, em 1931, para que as escolas públicas tivessem a disciplina no currículo. Isso refletiu no posicionamento tomado na Constituição de 1934, quando a partir daí todas as Constituições reconheceram o Ensino Religioso nas escolas públicas. O art. 153 da Constituição de 1934<sup>25</sup> significou a reaproximação da Igreja Católica, mesmo

---

<sup>19</sup> STIGAR, 2015, p. 215.

<sup>20</sup> “Art. 1º E’ proibido á autoridade federal, assim como á dos Estados federados, expedir leis, regulamentos, ou actos administrativos, estabelecendo alguma religião, ou vedando-a, e crear diferenças entre os habitantes do paiz, ou nos serviços sustentados á custa do orçamento, por motivo de crenças, ou opiniões philosophicas ou religiosas. / Art. 2º a todas as confissões religiosas pertence por igual a faculdade de exercerem o seu culto, regerem-se segundo a sua fé e não serem contrariadas nos actos particulares ou publicos, que interessem o exercicio deste decreto”. In: BRASIL. Decreto nº 119-A (1890). Prohibe a intervenção da autoridade federal e dos Estados federados em materia religiosa, consagra a plena liberdade de cultos, extingue o padroado e estabelece outras providencias. *Decreto nº 119-A, de 7 de janeiro de 1890*. Sala das sessões do Governo Provisorio, 07 jan. 1890. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D119-A.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D119-A.htm)>. Acesso em: set. 2019.

<sup>21</sup> “Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 6º - Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos”. In: BRASIL. Constituição (1891). Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: set. 2019.

<sup>22</sup> STIGAR, op. cit., p. 216-217.

<sup>23</sup> ALMEIDA, 2006, p. 198.

<sup>24</sup> “Art. 1º Fica facultado, nos estabelecimentos de instrução primária, secundária e normal, o ensino da religião”. In: BRASIL. Decreto nº 19.941 (1931). Dispõe sobre a instrução religiosa nos cursos primário, secundário e normal. *Legislação Informatizada - Decreto Nº 19.941, de 30 de abril de 1931 - Publicação Original*. Rio de Janeiro, 30 abr. 1931. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19941-30-abril-1931-518529-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: set. 2019.

<sup>25</sup> “Art 153 - O ensino religioso será de freqüência facultativa e ministrado de acordo com os princípios da confissão religiosa do aluno manifestada pelos pais ou responsáveis e constituirá matéria dos horários nas escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais” In: BRASIL. Constituição (1934). Nós, os

que a redação do texto concordasse com certa pluralidade em termos de liberdade religiosa. Na prática, apenas o catolicismo era ensinado.

Quanto à Constituição de 1937<sup>26</sup>, sob o regime do Estado Novo de Getúlio Vargas, o texto foi substituído, mas sem maiores alterações. A questão é que a técnica de angariar novos fiéis não era o único objetivo. A década de 1930, como um todo, sustentou na educação a ideia de repassar aos alunos uma aceitação do regime autoritário pelo Ensino Religioso<sup>27</sup>.

Depois, no regime democrático em que esteve vigente a Constituição de 1946<sup>28</sup>, o Ensino Religioso se manteve confessional e foi regulamentado pela Lei n. 4.024/1961<sup>29</sup>, primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a qual tirou do Estado o ônus de arcar com o pagamento dos docentes<sup>30</sup>. Esse ponto de vista lançado colocou o Ensino Religioso como discrepante em relação às demais disciplinas, até porque ele não era reconhecido, de fato, como uma. Por problemas pedagógicos e administrativos, o Ensino Religioso não fazia parte do sistema escolar, mas era tão somente um instrumento da educação<sup>31</sup>.

Em seguida, na Ditadura Militar, de 1964 a 1985, as liberdades, em sua contextualização geral, são questionadas sob o pretexto das políticas de segurança nacional. A Constituição de 1967<sup>32</sup> manteve a concepção de 1946; o mesmo ocorre na

---

representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: set. 2019.

<sup>26</sup> “Art 133 - O ensino religioso poderá ser contemplado como matéria do curso ordinário das escolas primárias, normais e secundárias. Não poderá, porém, constituir objeto de obrigação dos mestres ou professores, nem de frequência compulsória por parte dos alunos”. In: BRASIL. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: set. 2019.

<sup>27</sup> ALMEIDA, 2006, p. 200-204.

<sup>28</sup> “Art 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios: [...] V - o ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, é de matrícula facultativa e será ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável”. In: BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: set. 2019.

<sup>29</sup> “Art. 97. O ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, é de matrícula facultativa, e será ministrado sem ônus para os poderes públicos, de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável. / § 1º A formação de classe para o ensino religioso independe de número mínimo de alunos. / § 2º O registro dos professores de ensino religioso será realizado perante a autoridade religiosa respectiva” In: BRASIL. Lei nº 4.024 (1961). *Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Brasília, 20 dez. 1961. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm)>. Acesso em: set. 2019.

<sup>30</sup> SIQUEIRA, 2012, p. 46.

<sup>31</sup> STIGAR, 2015, p. 223.

<sup>32</sup> “Art 168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana. [...] § 3º - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas: [...] IV - o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio”. In: BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: set. 2019.

Emenda Constitucional de 1969<sup>33</sup>, uma vez que a ideia de Ensino Religioso também não agregou muitas mudanças<sup>34</sup>.

Com a aprovação da Lei n. 5.692/1971<sup>35</sup>, outra Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o Ensino Religioso começa a sofrer gradativas alterações. A partir de então, a influência de movimentos progressistas aponta modelos diferentes da catequização proposta pela Igreja Católica em todo período anterior. Surge a ideia de um ensino interconfessional, ou seja, aberto aos princípios de todas as religiões ou com estabelecimento de comparações entre estas, visando projetar a tolerância em uma sociedade que possui diversidade de credos<sup>36</sup>.

Já na Constituição de 1988, o Ensino Religioso ganhou previsão no art. 210, § 1º. Foi criado um embate entre grupos na própria Assembleia Constituinte, os quais discutiram a exclusão ou não da disciplina do texto constitucional<sup>37</sup>. Mesmo assim, ficou disposto que:

Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

§ 1º O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental<sup>38</sup>.

A insistência dos posicionamentos contrários ao Ensino Religioso não impediu, por óbvio, a aprovação da redação dada ao art. 210, § 1º, da Constituição Federal de 1988. Não obstante, o modelo pensado para a Constituição Cidadã não se diferenciou muito do colocado na Ditadura Militar<sup>39</sup>. Como o alcance do Ensino Religioso não estava muito bem esclarecido, mais contendas permearam seu processo de escolarização, o que gerou, em 1996, uma regulamentação dada por nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Lei n. 9.394/1996.

Na relação entre Estado e religião, enfim, a partir de distanciamentos e entrelaçamentos, o Ensino Religioso passou por um processo de escolarização marcado

---

<sup>33</sup> “Art. 176. A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola. [...] § 3º A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas: [...] V - o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio”. In: BRASIL. Emenda Constitucional (1969). Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Brasília, 17 out. 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: set. 2019.

<sup>34</sup> STIGAR, 2015, p. 223-224.

<sup>35</sup> “Art. 7º Será obrigatória a inclusão de Educação Moral e Cívica, Educação Física, Educação Artística e Programas de Saúde nos currículos plenos dos estabelecimentos de 1º e 2º graus, observado quanto à primeira o disposto no Decreto-Lei n. 369, de 12 de setembro de 1969. (Vide Decreto nº 69.450, de 1971). / Parágrafo único. O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais dos estabelecimentos oficiais de 1º e 2º graus”. In: BRASIL. Lei nº 5.692 (1971). Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971*. Brasília, 11 ago. 1971. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm)>. Acesso em: set. 2019.

<sup>36</sup> ALMEIDA, 2006, p. 206-207.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 207

<sup>38</sup> BRASIL, 1988.

<sup>39</sup> ALMEIDA, op. cit., p. 208.

por intensos debates favoráveis e contrários à sua manutenção. Em termos de liberdade religiosa, a lei que regulamenta as diretrizes da disciplina tenta devolver uma resposta equivalente ao pluralismo da sociedade, mas que encontra, até hoje, desafios para a efetiva implementação, como será retratado na sequência.

### Perspectivas do Ensino Religioso como área de conhecimento na composição curricular

Almejando uma transformação no Brasil, os especialistas no Ensino Religioso tentaram superar a sua compreensão como um instrumento de evangelização para construir uma realidade efetivamente escolar<sup>40</sup>. A LDB/1996, por sua vez, inaugurou uma nova fase de regulamentação do sistema educacional no Brasil. Em relação ao Ensino Religioso propriamente dito, a aprovação da lei acabou entregando um resultado conciliatório entre as correntes que o apoiavam, por agregar tanto a proposta confessional, quanto a interconfessional<sup>41</sup>. Observe-se a primeira redação do dispositivo:

Art. 33. O ensino religioso, de matrícula facultativa, constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, sendo oferecido, sem ônus para os cofres públicos, de acordo com as preferências manifestadas pelos alunos ou por seus responsáveis, em caráter:

I - *confessional*, de acordo com a opção religiosa do aluno ou do seu responsável, ministrado por professores ou orientadores religiosos preparados e credenciados pelas respectivas igrejas ou entidades religiosas; ou

II - *interconfessional*, resultante de acordo entre as diversas entidades religiosas, que se responsabilizarão pela elaboração do respectivo programa<sup>42</sup>.

Com a dispensa de responsabilidade dos cofres públicos em arcar com a contratação do corpo docente, os professores trabalhariam voluntariamente ou financiados por alguma religião, o que, segundo Sérgio Rogério Azevedo Junqueira, alimenta a visão catequizadora e exclui a pedagógica<sup>43</sup>. Sobre os modelos de ensino previstos, entende-se que:

O ensino religioso poderia ser concebido sob a ótica confessional-proselitista, com o objetivo de converter os alunos em determinada religião ou de educá-los na religião aceita por seus pais, ou a partir de um modelo interconfessional, mais amplo e que inclui uma diversidade de abordagens possíveis, como a histórico-antropológica, cujo objetivo seria ensinar os princípios e a história das várias religiões; a histórico-comparativa, cuja meta seria a de comparar os valores das diversas religiões, mostrando onde se assemelham ou se diferenciam<sup>44</sup>.

Entretanto, a versão final apresentada acumulou várias críticas, fundadas principalmente no argumento da separação entre Estado e Igreja, fato que ensejou

<sup>40</sup> JUNQUEIRA, Sérgio Rogério Azevedo. *O processo de escolarização do ensino religioso no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2002.

<sup>41</sup> ALMEIDA, 2006, p. 208-209.

<sup>42</sup> BRASIL. Lei nº 9.394 (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Brasília, 20 dez. 1996, grifo nosso. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: ago. 2019.

<sup>43</sup> JUNQUEIRA, op. cit., p. 45-54.

<sup>44</sup> ALMEIDA, 2006, p. 215-216.

debates para retirar o caráter confessional da LDB. Essa revisão também se baseou na dificuldade que o Poder Público teria que enfrentar diante das opções oferecidas, tanto no ensino confessional, como no interconfessional, para fins de implementação. Por esse motivo, o Fórum Nacional Permanente do Ensino Religioso (Fonaper) iniciou sua articulação para discutir questões relacionadas à disciplina<sup>45</sup>.

O modelo confessional, a depender da demanda dos alunos e suas respectivas religiões, exige que pessoas credenciadas de diferentes entidades religiosas passem a integrar o quadro de professores. Nesse sentido, questionou-se as várias consequências dessa proposta, bem como se instaurou uma situação de dúvida sobre a atuação nos moldes apresentados pela LDB, sendo que:

Imediatamente promulgada a Lei Darcy Ribeiro, foram feitos esforços em diversos níveis com a finalidade de reverter o quadro, buscando questionar a constitucionalidade. Entre os aspectos em questão o proselitismo foi ressaltado, pois no momento em que é regulamentada a existência de duas propostas, confessional e interconfessional, explicitamente diferentes na organização do conteúdo, promovia a separação dos estudantes conforme seu credo religioso no cotidiano da escola, fragmentando o ambiente escolar<sup>46</sup>.

As emergentes tentativas de mudança do texto mostram que a LDB não resolveu o problema do ensino catequizador, pelo contrário, com a reação rápida, só deixou ele mais evidente. Ganharam espaço as propostas de alteração, as quais qualificaram e muito a luta pela escolarização do Ensino Religioso. Seu processo de adequação se mostrou indeclinável diante do então grosseiro resultado conciliatório de “agradar todo mundo” com os modelos confessional e interconfessional.

O plenário do Fonaper chegou a aprovar uma espécie de Parâmetros Curriculares do Ensino Religioso e encaminhou proposta de texto para substituir a redação do art. 33 da LDB. Concomitantemente, nessa mesma época, o Ensino Religioso é reconhecido pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação<sup>47</sup> como área de conhecimento<sup>48</sup>, o que respaldou ainda mais a necessidade de organização pedagógica da

---

<sup>45</sup> Ibid., p. 209-210.

<sup>46</sup> JUNQUEIRA, 2002 p. 57.

<sup>47</sup> “Art. 3º. São as seguintes as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental: [...] IV - Em todas as escolas deverá ser garantida a igualdade de acesso para alunos a uma base nacional comum, de maneira a legitimar a unidade e a qualidade da ação pedagógica na diversidade nacional. A base comum nacional e sua parte diversificada deverão integrar-se em torno do paradigma curricular, que vise a estabelecer a relação entre a educação fundamental e: [...] b) *as áreas de conhecimento*: [...] 10. *Educação Religiosa*, na forma do art. 33 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996”. In: CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Resolução nº 2 da Câmara de Educação Básica (1998). Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental. *Resolução CEB nº 2, de 7 de abril de 1998*. Brasília, 07 abr. 1998, grifo nosso. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao\\_ceb\\_0298.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_ceb_0298.pdf)>. Acesso em: set. 2019.

<sup>48</sup> “O conceito de área de conhecimento, na estrutura curricular, não pode ser entendido como apenas mais um tema que se agrega a um conjunto de outros temas, tão somente, e sim como um sólido bloco de investigação que se mantém, na estrutura do conhecimento humano e que perpassa as gerações alcançando os dias atuais. Este é o caso da Matemática, das Ciências Naturais, da Língua materna, da História e também do Ensino Religioso, entre outros”. In: BORTOLETO, Edivaldo José; MENEGHETTI, Rosa Gitana Krob. Dos conceitos de Ciência da Religião e de Ensino Religioso: diálogos necessários. *Numen: revista de estudos e pesquisa da religião*, v. 17, n. 1, p. 15-50, Juiz de Fora, 2014, p. 37-38, grifo do autor. Disponível em: <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/numen/article/view/21927>>. Acesso em: 19 set. 2019.

disciplina, pois tornou-se congruente ao currículo escolar. De igual modo, a Igreja Católica também se manteve favorável à aprovação de um novo texto legal e moveu todas as peças do jogo para conseguir tal feito<sup>49</sup>.

A proposta apoiada pelo Fonaper, “que concebia o Ensino Religioso como disciplina que não separasse os alunos por credo religioso, nem buscase catequizá-los, e sim educá-los para lidar autonomamente com a questão religiosa”<sup>50</sup>, simplesmente vingou. O próprio Ministério da Educação, para facilitar a operacionalização da legislação, aderiu à proposta de mudança. Após sancionada e publicada, a Lei n. 9.475/1997 alterou a redação do art. 33 da LDB:

Art. 33. O ensino religioso, de matrícula facultativa, é parte integrante da formação básica do cidadão e constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, vedadas quaisquer formas de proselitismo.

§ 1º Os sistemas de ensino regulamentarão os procedimentos para a definição dos conteúdos do ensino religioso e estabelecerão as normas para a habilitação e admissão dos professores.

§ 2º Os sistemas de ensino ouvirão entidade civil, constituída pelas diferentes denominações religiosas, para a definição dos conteúdos do ensino religioso<sup>51</sup>.

De todo modo, a alteração no texto, por si só, faz sentido apenas com uma política efetiva de implementação. O caráter confessional foi retirado da lei, mas, na prática, a realidade foi outra. Por esse e outros motivos, a disciplina continua sendo o imbróglio de muitos debates, pois não subsiste um consenso. Embora os níveis de alcance do componente curricular em estudo estejam indefinidos, o Ensino Religioso permanece carregando o impasse que há tanto tempo tentou ser superado.

Partindo do ponto de vista de superação da pedagogia compartimentalizada, o Ensino Religioso teria maior liberdade para se comunicar com todos os outros componentes curriculares através da interdisciplinaridade. Nesse tema entram as questões que envolvem a linguagem utilizada, formas de avaliação, carga horária e formação docente para qualificação do ensino. Isso ficou mais evidente quando o art. 33 da própria LDB revelou vinculação à dimensão psicopedagógica, ou seja, pela ideia de que o Ensino Religioso pode auxiliar o educando na aprendizagem<sup>52</sup>.

Diz a LDB que os sistemas de ensino possuem autonomia para definir as questões relacionadas ao corpo docente, bem como os conteúdos da disciplina, ouvidas as diferentes denominações religiosas. Isso inclui se a formação dos professores será religiosa ou não. Nesse segmento, Thiago Teraoka comenta que

É inviável que o Estado promova concurso especificamente para professor de ensino religioso. Isso porque, a depender das questões formuladas no concurso, será praticamente impossível o Estado se manter afastado de debates religiosos,

<sup>49</sup> JUNQUEIRA, 2002, p. 62-63.

<sup>50</sup> ALMEIDA, 2006, p. 210.

<sup>51</sup> BRASIL. Lei nº 9.475 (1997). Dá nova redação ao art. 33 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Lei nº 9.475, de 22 de julho de 1997*. Brasília, 22 jul. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9475.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9475.htm)>. Acesso em: ago. 2019.

<sup>52</sup> JUNQUEIRA, op. cit., p. 103-114.

como exige a Constituição. Preferível, assim, é que professores já integrantes do quadro do Estado sejam direcionados para a ministração do ensino religioso<sup>53</sup>.

Portanto, é de responsabilidade das unidades da federação (arts. 17 e 18 da LDB – Estados, Municípios e Distrito Federal), com pouca interferência da União, a definição das questões mencionadas. Em que pese a alteração realizada na LDB não tenha feito referência expressa aos possíveis modelos do Ensino Religioso, alguns Estados mantiveram o modelo confessional, como o Rio de Janeiro. Por outro prisma, como ocorreu com a maioria, preferiu-se a adoção de um currículo único, mas sem que isso afastasse o poder de influência de determinada religião no ensino<sup>54</sup>.

Apesar de tudo, perduram dúvidas sobre a forma como o Ensino Religioso é ministrado em cada sistema de ensino da rede pública. Existem casos de matrícula automática – em que o indivíduo, se quiser, precisa solicitar a retirada – ou em que a matrícula não é automática, devendo ser informado expressamente que o aluno quer ser incluído na matéria; além disso, a carga horária também é um problema, uma vez que o Ensino Religioso pode ou não ser incluído no mínimo estabelecido pela LDB, somado ao fato, inclusive, de que nem sempre os sistemas de ensino oferecem atividade alternativa para os que não optaram cursar. E, ainda, não se tem um parâmetro para a admissão dos professores, o que gera grande variação nas exigências.

A celeuma, notoriamente, não acabou após a alteração do art. 33 da LDB. No Acordo celebrado entre Brasil e Santa Sé, assinado em 13 de novembro de 2008, na Cidade do Vaticano<sup>55</sup>, criou-se o Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil. Em um de seus artigos, lê-se que:

Artigo 11 – A República Federativa do Brasil, em observância ao direito de liberdade religiosa, da diversidade cultural e da pluralidade confessional do País, respeita a importância do ensino religioso em vista da formação integral da pessoa.

§1º. O ensino religioso, *católico* e de outras confissões religiosas, de matrícula facultativa, constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, *assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil*, em conformidade com a Constituição e as outras leis vigentes, sem qualquer forma de discriminação<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> TERAOKA, Thiago Massao Cortizo. *A Liberdade Religiosa no Direito Constitucional Brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 234. Disponível em: <[https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21062011-095023/publico/liberdade\\_religiosa\\_completa.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21062011-095023/publico/liberdade_religiosa_completa.pdf)>. Acesso em: 06 set. 2019.

<sup>54</sup> GIUMBELLI, Emerson. O Acordo Brasil-Santa Sé e as relações entre Estado, sociedade e religião. *Ciências Sociais e Religião*, v. 13, n. 14, p. 119-143, Porto Alegre, set. 2011, p. 128. Disponível em <<https://seer.ufrgs.br/CienciasSociaisReligiao/article/view/19321>>. Acesso em: 25 set. 2019.

<sup>55</sup> Sobre a diferença entre o Vaticano e a Santa Sé: “O Vaticano é uma monarquia eletiva, cujo chefe de Estado e de governo é o Papa, que concentra em sua pessoa os poderes legislativo, executivo e judiciário. [...] Há uma ambigüidade entre o Vaticano, instituição política, e a Santa Sé, instituição religiosa, que exerce a direção mundial da Igreja Católica” In: CUNHA, Luiz Antônio. A educação na Concordata Brasil-Vaticano. *Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação*, v. 30, n. 106, p. 263-280, Campinas, jan-abr. 2009, p. 265. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a13.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2019.

<sup>56</sup> BRASIL. Decreto nº 7.107 (2010). Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Santa Sé relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil, firmado na Cidade do Vaticano, em 13 de novembro de 2008. *Decreto nº 7.101, de 11 de fevereiro de 2010*. Brasília, 11 fev. 2010, grifo nosso.

O Acordo acabou por levantar mais do que uma controvérsia política e jurídica. A Procuradoria-Geral da República (PGR), em 2 de agosto de 2010, ingressou com ADI registrada sob o número 4.439/DF, no STF, para obter interpretação conforme a Constituição no sentido de que o ensino só poderia ser não confessional, vedada a contratação de professores na qualidade de representantes das religiões. Também houve pedido alternativo de declaração de inconstitucionalidade do trecho “católico e de outras confissões religiosas” do Acordo.

O maior reconhecimento da existência de que, realmente, os resquícios de Estado confessional estão entranhados no inconsciente coletivo, até mesmo do STF, talvez tenha se concretizado no julgamento de improcedência da ADI, ou seja, quando a Corte Suprema declarou constitucional o Ensino Religioso confessional – doutrinação religiosa – nas escolas públicas. Se existe compatibilidade de tal modelo de ensino com a Constituição, por que esse mesmo discurso aparenta ser contrário aos preceitos de um Estado Democrático e laico? É o que passamos a analisar.

### **A incompatibilidade do Ensino Religioso confessional nas escolas públicas**

Na Audiência Pública da ADI n. 4.439/DF, realizada aos dias 15 de junho de 2015, colaboraram várias entidades religiosas, não religiosas e especialistas na área da Educação. Das participações, merece destaque a sustentação da professora Débora Diniz, representando a Anis – Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero. Ela afirmou que o Ensino Religioso se tornou a única matéria sem qualquer regulação no Brasil, dentre o conjunto de disciplinas do currículo escolar. Nessa lógica, fazendo uma leitura constitucional da questão, mencionou que a vedação ao proselitismo, expressa na LDB, seria suficiente para afastar a confessionalidade, pois, do contrário, o Estado teria emitido uma espécie de salvo-conduto para o Ensino Religioso se mobilizar sem respeitar a laicidade<sup>57</sup>.

O professor Luiz Antônio Cunha, representando o Observatório da Laicidade na Educação em conjunto com o Centro de Estudos Educação & Sociedade, explanou que os dados da Prova Brasil confirmam a obrigatoriedade de fato do Ensino Religioso, contrariando a própria Constituição Federal, que estabelece a facultatividade por direito. Para o professor, os docentes com licenciatura específica na área e a inclusão da disciplina nas oitocentas horas mínimas do Ensino Fundamental indicam que o Ensino Religioso está sendo, sim, ministrado com obrigatoriedade de fato, o que seria inconstitucional<sup>58</sup>.

Mesmo com as ricas contribuições da Audiência Pública, o Supremo formou maioria pela compatibilidade do Ensino Religioso confessional nas escolas públicas, ao argumento principal de que a liberdade religiosa está garantida na

---

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7107.htm)>. Acesso em: out. 2019.

<sup>57</sup> STF. *Audiência Pública - Ensino Religioso nas escolas públicas*. 2015. (Lista de 31 vídeos, com duração total de aproximadamente 8h26min35s). Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?list=PLippyY19Z47szGoKQPqGn7Hp4TnpkcDkR&v=mNmrmjzN5-c&feature=emb\\_title](https://www.youtube.com/watch?list=PLippyY19Z47szGoKQPqGn7Hp4TnpkcDkR&v=mNmrmjzN5-c&feature=emb_title)>. Acesso em: 12 nov. 2019.

<sup>58</sup> STF, 2015.

voluntariedade/facultatividade da matrícula. Votaram a favor da constitucionalidade do ensino público confessional os Ministros Alexandre de Moraes (redator do acórdão e voto vencedor), Luiz Edson Fachin, Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia. Em contrapartida, votaram em sentido contrário os Ministros Luís Roberto Barroso (relator), Rosa Weber, Luiz Fux, Marco Aurélio e Celso de Mello.

Em seu voto como relator, o Ministro Barroso salientou que a escola pública fala para todos os fiéis e não pode ser um espaço de propagação de uma fé em específico. Expôs, ainda, que o caso do Rio de Janeiro é o mais grave, pois o concurso público realizado pelo governo fluminense, em 2004, reconheceu às autoridades religiosas o direito de cancelar o credenciamento dos professores quando estes mudarem de credo. Fundamentou o Ministro que se trata de ato violador da laicidade a possibilidade de uma confissão religiosa interferir na investidura e permanência de um professor<sup>59</sup>.

Barroso apresentou a seguinte ementa do voto:

- 1 - O princípio constitucional da laicidade, Constituição Federal, artigo 19, inciso I, apresenta-se com três conteúdos: separação formal entre Estado e Igreja, neutralidade estatal em matéria religiosa e garantia da liberdade religiosa.
- 2 - O ensino religioso nas escolas públicas, em tese, pode ser ministrado em três modelos: confessional, que tem como objeto a promoção de uma ou mais confissões religiosas; interconfessional, que corresponde ao ensino de valores e práticas religiosas com base em elementos comuns entre os credos dominantes na sociedade; e não confessional, que é desvinculado de religiões específicas.
- 3 - Somente o modelo não confessional de ensino religioso nas escolas públicas é capaz de se compatibilizar com o princípio da laicidade estatal. Nessa modalidade, a disciplina consiste na exposição neutra e objetiva das doutrinas práticas, história e dimensões sociais das diferentes religiões, incluindo posições não religiosas, e é ministrada por professores regulares da rede pública de ensino e não por pessoas vinculadas às confissões religiosas.
- 4 - Procedência do pedido: interpretação conforme a Constituição do artigo 33, caput, e parágrafos 1º e 2º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e do artigo 11, parágrafo 1º, do acordo Brasil-Santa Sé aprovado por meio do Decreto Legislativo nº 698, de 2009<sup>60</sup>.

A Ministra Rosa Weber, igualmente, acompanhou integralmente o voto do relator e acrescentou que a laicidade é uma garantia aos cidadãos de não haver qualquer religião cerceando o Estado ou se apropriando dele para seus interesses<sup>61</sup>.

Na mesma linha, o Ministro Fux ressaltou que é irrelevante a discussão que investiga se a proposta do modelo não confessional se insere no campo semântico de “Ensino Religioso” ou de outras disciplinas – tais como Filosofia ou História –, pois os valores da liberdade religiosa, igualdade e tolerância afastam qualquer possibilidade de ensino confessional. Concretiza-se em seu voto, de todo modo, a tese a favor do ensino

---

<sup>59</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2018). *Inteiro teor do acórdão da ação direta de inconstitucionalidade n. 4.439*. Tribunal Pleno, Brasília, 27 de setembro de 2017. Relator: Ministro Roberto Barroso, designado redator do acórdão o Ministro Alexandre de Moraes. Diário de Justiça Eletrônico: 21 jun. 2018, p. 32-36. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=15085915>>. Acesso em: 02 mai. 2019.

<sup>60</sup> Ibid., p. 35-36.

<sup>61</sup> BRASIL, 2018, p. 122.

não confessional, sob o argumento de que a educação básica constitui política pública de repercussão no direito à educação e às liberdades<sup>62</sup>.

Além disso, Fux explicou que a facultatividade representa uma espécie de cautela para as situações de potencial violação à neutralidade, e não uma carta branca para qualquer conteúdo e forma de Ensino Religioso, de modo que, em sendo facultativo, o ensino mostra-se adequado a promover a liberdade religiosa, ainda que não suficiente para tanto<sup>63</sup>.

O Ministro Marco Aurélio, nesse mesmo ângulo, explicou que a presença do Ensino Religioso na Constituição se dá em razão da importância conferida pela sociedade ao sentimento religioso. Disse, mais adiante, que proporcionar esse sentimento aos educandos é fundamental, mas, devido à facultatividade, não é imprescindível para a formação deles. Segundo Marco Aurélio, essa importância reconhecida pela sociedade não abre margem para promoção de determinada confissão religiosa no Ensino Religioso, uma vez que a modalidade confessional se reveste de relações indevidas entre Estado e religião, na perspectiva da laicidade<sup>64</sup>.

O Ministro Celso de Mello, em idêntico pensamento e acolhendo a tese do relator, asseverou que o Estado não pode ter interesses confessionais, porquanto constituem domínio estranho às atividades estatais. Na esteira do voto proferido, o Ministro consignou que a disciplina de Ensino Religioso não pode ser confessional ou interconfessional, pois o modelo não confessional é nada menos que a consequência precisa da laicidade<sup>65</sup>.

Noutro vértice, o Ministro Alexandre de Moraes abriu divergência e respaldou a tese de que o Ensino Religioso não se confunde com nenhuma outra disciplina. Primeiro, constitucionalmente, tanto o argumento histórico (de que as Constituições anteriores demonstraram o aspecto peculiar do Ensino Religioso, não se confundindo com outras matérias) quanto o argumento sistemático (de que por toda Constituição de 1988 se reconhece a ampla liberdade de crença e culto) resultam na possibilidade de haver “pontos de contato” entre Estado e religião. De acordo com o Ministro, trata-se de uma separação atenuada que em nada fere a laicidade<sup>66</sup>. A partir dessa premissa, Moraes se tornou voto vencedor e redator do acórdão, pois foi acompanhado pela maioria do Tribunal.

O Ministro Edson Fachin seguiu a divergência e assentou que o texto dos artigos 33 da LDB e 11 da Concordata não afrontam a Constituição, longe disso, vão de encontro a ela, visto que não constroem a liberdade de religião. Ao final do voto, assumiu que eventualmente seu posicionamento poderia indicar a presença da religiosidade na esfera

---

<sup>62</sup> Ibid., p. 137-138.

<sup>63</sup> Ibid., p. 140.

<sup>64</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2017). *Voto do Ministro Marco Aurélio na ação direta de inconstitucionalidade n. 4.439*. Brasília, 27 set. 2017, p. 07. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/voto-marco-aurelio-ensino-religioso.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2019.

<sup>65</sup> BRASIL, op. cit., p. 276-278.

<sup>66</sup> BRASIL, 2018, p. 81-83.

educacional, mas que isso possui o condão de permitir práticas inclusivas, bem como o respeito às minorias religiosas<sup>67</sup>.

O Ministro Gilmar Mendes criticou a “ditadura do politicamente correto” e advertiu que o Poder Público não pode servir de palco de patrulhamento ideológico, ao tornar inconstitucionais costumes constitucionais sob a justificativa de avanço ou protagonismo civilizatório<sup>68</sup>. Com esse entendimento, julgou constitucionais os dispositivos impugnados pela PGR.

O Ministro Dias Toffoli, em continuidade, verberou que o Estado laico deve ser conduzido sob a visão dos outros princípios constitucionais, dos quais dentre eles está a possibilidade de expressar a liberdade religiosa no ambiente público, vertente essa da liberdade de expressão<sup>69</sup>. Toffoli frisou que há possibilidade de ser lecionada qualquer modalidade de Ensino Religioso, seja ela confessional, interconfessional ou não confessional, dado que a LDB/1996 não teria estabelecido uma regra obrigatória para adoção de uma vertente em especial. Para tanto, elucida que o acesso deveria ser democratizado a todas religiões que manifestarem interesse e, sendo fruto de colaboração de interesse público, não traria tantos gastos ao Estado<sup>70</sup>.

O Ministro Ricardo Lewandowski pontuou que o Ensino Religioso não pode ter como objetivo o proselitismo, mas, caso seja confessional, deverá ser facultativo. É assim, segundo ele, que a laicidade é respeitada pelo tripé tolerância, igualdade e liberdade religiosa, o qual preservaria as minorias de não serem obrigadas a qualquer constrangimento<sup>71</sup>. Para Lewandowski, abrir espaço para o ensino das confissões majoritárias não seria incompatível com o dever de neutralidade do Estado, na medida em que um dos propósitos da educação seria fornecer o conhecimento acerca do papel da religião no mundo<sup>72</sup>.

Por fim, no voto de minerva, a Ministra Cármen Lúcia considerou:

Não consigo vislumbrar, nas normas, autorização para o proselitismo, para o catequismo, para a imposição de apenas uma religião, qualquer seja ela. Mas também não vejo, nos preceitos questionados, proibição de que se permita oferecer facultativamente Ensino Religioso cujo conteúdo se oriente segundo determinados princípios sem imposição, porque é facultativo: se não tivesse esse conteúdo, não haveria porque se dar a facultatividade<sup>73</sup>.

Dito isso, parece razoável acreditar que o destino do Ensino Religioso nas escolas públicas brasileiras não será definido tão cedo. Desde a primeira Constituição da República até o advento da Constituição de 1988, os defensores da doutrinação religiosa vêm criando mecanismos de manutenção. E, do outro ponto de vista, defensores do ensino não confessional lidam com tentativas de resignificação de seu conteúdo.

---

<sup>67</sup> Ibid., p. 116-117.

<sup>68</sup> Ibid., p. 192-199.

<sup>69</sup> Ibid., p. 215.

<sup>70</sup> Ibid., p. 223-224.

<sup>71</sup> Ibid., p. 230.

<sup>72</sup> Ibid. p. 240.

<sup>73</sup> BRASIL, 2018, p. 290.

A liberdade religiosa na esfera educacional se mostra como um importante meio de fomentar nas crianças o sentimento de autonomia e, ao mesmo tempo, de pertencimento e respeito às diferenças. Nesse sentido, a interferência da família e da comunidade – que também são responsáveis pela educação – nos conteúdos a serem aprendidos pelos educandos nas escolas exige certa parcimônia, pois o Estado, como garantidor da liberdade religiosa, precisa “assegurar padrões mínimos curriculares voltados para a qualificação intelectual da criança nas habilidades necessárias para se formar como cidadã autônoma”<sup>74</sup>.

Isso não trata de ignorar o papel da família no sistema educacional, cuja importância é reconhecida. Fica evidente, a propósito, a existência de fronteiras entre o público e o privado quando os pais escolhem a educação que querem para seus filhos; não significa que as crianças sempre ficarão cativas nas concepções de vida e religiosas repassadas no contexto familiar. Talvez, assumam a sua própria e, para isso, o Estado precisa inteirá-los dos direitos e deveres, como cidadãos autônomos, livres e iguais aos demais. Almeida aduz que:

A família exerce um papel fundamental na educação das crianças não em virtude de ter um direito sobre elas, mas em razão de as crianças terem o direito a desenvolver plenamente suas capacidades morais. Assim, se as famílias estão justificadas a educar suas crianças, essa é uma decorrência do direito mais geral das próprias crianças à educação, não de um direito abstrato das famílias<sup>75</sup>.

De todas as formas, conciliar os papéis que a sociedade, família e Estado exercem na educação parece ser o menor dos problemas. Como o ensino é o caráter institucionalizado da educação, este deve seguir as diretrizes nacionais a fim de alcançar os objetivos de um Estado Democrático e laico. A escola pública – uma das formas de exteriorização dessa função estatal – é para todos. Sendo assim, na linha cinzenta que fragmenta o público do privado, o ensino ministrado lá não pode ser vinculado a uma confissão religiosa específica, não sendo empecilho o fato de que os pais podem escolher a educação na religião que professam em seu âmbito familiar. Aliás:

O que deve ser salientado nessa discussão é que a escola é o espaço, por excelência, de construção e aquisição do conhecimento submetido ao debate e ao exame crítico, o que torna diferente do espaço da espiritualidade, onde ocorre o ensino de valores, dogmas e crenças, muitas vezes transmitidos como verdades absolutas<sup>76</sup>.

Demonstradas as dificuldades assinaladas anteriormente, tais como a livre regulamentação do conteúdo da disciplina pelos sistemas de ensino, o risco de proselitismo, as dificuldades reais de facultatividade do Ensino Religioso nas escolas públicas, o impasse em encontrar docentes aptos a ministrar um ensino não proselitista,

---

<sup>74</sup> ALMEIDA, 2006, p. 170.

<sup>75</sup> Ibid., p. 172

<sup>76</sup> SANTOS, Milton Silva dos. *Religião e demanda: o fenômeno religioso em escolas públicas*. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016, p. 59. Disponível em: <[http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/322533/1/Santos\\_MiltonSilvaDos\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/322533/1/Santos_MiltonSilvaDos_D.pdf)>. Acesso em: 24 mar. 2019.

a universalidade do ensino público e a não vedação de contratação de representantes religiosos como docentes, sustentamos que o modelo (inter)confessional é incompatível com o ensino público, ao contrário do que decidiu a Suprema Corte brasileira.

A situação seria diferente, endentemos, para as instituições privadas de ensino, pois, aí sim, há uma abertura maior para uma abordagem religiosa confessional, observando-se, independente do caso, a necessidade de lecionar um ensino plural e respeitoso.

Essa é a principal questão que não deveria ser ignorada na análise da constitucionalidade discutida na ADI n. 4.439/DF: o Ensino Religioso nas escolas públicas brasileiras faz parte da função pública de ensino do Estado, já a educação religiosa e suas respectivas doutrinas integram uma orientação particular, uma faculdade da família e das congregações religiosas. A trajetória do Ensino Religioso no Brasil escancara uma realidade inconfundível, que podia ter sido superada caso os Ministros tivessem acolhido o pedido formulado na ADI. Contudo, esse resquício de Estado confessional, aparentemente, vai persistir mais um pouco.

### Considerações finais

O Brasil como Estado laico está sujeito a distanciamentos e entrelaçamentos com a religião, sem que isso configure uma separação extrema (Estado laicista), tampouco signifique uma negação desse fenômeno, a ponto de ser proibido (Estado ateu) ou traga qualquer tipo de envolvimento direto, que subvencione, mantenha relações de dependência e aliança com cultos religiosos ou igrejas (Estado confessional ou religioso).

Como essa ideia de separação Estado-Igreja nasceu na Revolução Francesa e foi se aprimorando a cada instante, aqui não seria diferente. O processo de distanciamento não ocorreu de uma hora para outra no Brasil. A secularização construiu-se a partir da República, mas ainda atualmente é possível perceber alguns resquícios do Estado confessional, tais como o Ensino Religioso nas escolas, notadamente, nas escolas públicas.

Com a germinação na política catequizadora colonial, o Ensino Religioso teve um percurso, pelo menos no Brasil, marcado por uma constante aproximação com a Igreja Católica, bem como também serviu de doutrinação política de aceitação ao regime autoritário do Estado Novo, na década de 1930. A exemplo dessas situações, construiu-se uma necessidade de melhor regulamentação da disciplina, fato que nem a CRFB/1988 conseguiu suprir, uma vez que seu tratamento não foi muito diferente dos colocados durante a Ditadura Militar.

Com a aprovação da LDB/1996 e sua posterior alteração em 1997, o Ensino Religioso passou a ganhar uma nova perspectiva no currículo escolar, sem deixar de enfrentar dificuldades de implementação. Como os sistemas de ensino obtiveram a liberdade de controlar o seu alcance, em cada lugar no Brasil a disciplina é lecionada de uma forma diferente.

Na tentativa de acabar a celeuma, a PGR ajuizou uma ADI visando um Ensino Religioso somente não confessional em escolas públicas, sem a possibilidade de contratação de professores como representantes religiosos. Todavia, por ser uma

disciplina de matrícula facultativa, o STF entendeu que não havia ofensa à Constituição, mesmo que o Ensino Religioso traga uma visão unilateral nas aulas.

Da trajetória abordada, conclui-se que a Corte Constitucional brasileira perdeu a oportunidade de romper com a ingerência de grupos religiosos no espaço escolar, dando margem ao privilégio de determinados credos, que a História nos revela, sem dúvidas, quais são, mesmo com o texto constitucional dizendo explicitamente que se deve fazer o contrário.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fábio Portela Lopes de. *Liberalismo político, constitucionalismo e democracia: a questão do ensino religioso nas escolas públicas*. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/2664>>. Acesso em: 11 dez. 2016.

BORTOLETO, Edivaldo José; MENEGHETTI, Rosa Gitana Krob. Dos conceitos de Ciência da Religião e de Ensino Religioso: diálogos necessários. *Numen: revista de estudos e pesquisa da religião*, v. 17, n. 1, p. 15-50, Juiz de Fora, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/numen/article/view/21927>>. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. Constituição (1824). Manda observar a Constituição Política do Imperio, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. *Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824*. Rio de Janeiro, 22 abr. 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: set. 2019.

BRASIL. Constituição (1891). Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: set. 2019.

BRASIL. Constituição (1934). Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: set. 2019.

BRASIL. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: set. 2019.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: set. 2019.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: set. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 119-A (1890). Prohibe a intervenção da autoridade federal e dos Estados federados em matéria religiosa, consagra a plena liberdade de cultos, extingue o padroado e estabelece outras providências. *Decreto nº 119-A, de 7 de janeiro de 1890*. Sala das sessões do Governo Provisorio, 07 jan. 1890. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D119-A.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D119-A.htm)>. Acesso em: set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 19.941 (1931). Dispõe sobre a instrução religiosa nos cursos primário, secundário e normal. *Legislação Informatizada - Decreto Nº 19.941, de 30 de abril de 1931 - Publicação Original*. Rio de Janeiro, 30 abr. 1931. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19941-30-abril-1931-518529-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 7.107 (2010). Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Santa Sé relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil, firmado na Cidade do Vaticano, em 13 de novembro de 2008. *Decreto nº 7.101, de 11 de fevereiro de 2010*. Brasília, 11 fev. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7107.htm)>. Acesso em: out. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional (1969). Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Brasília, 17 out. 1969. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: set. 2019.

BRASIL. Lei nº 4.024 (1961). Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Brasília, 20 dez. 1961. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm)>. Acesso em: set. 2019.

BRASIL. Lei nº 5.692 (1971). Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971*. Brasília, 11 ago. 1971. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm)>. Acesso em: set. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.394 (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Brasília, 20 dez. 1996. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.475 (1997). Dá nova redação ao art. 33 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Lei nº 9.475, de 22 de julho de 1997*. Brasília, 22 jul. 1997. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9475.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9475.htm)>. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2017). *Voto do Ministro Marco Aurélio na ação direta de inconstitucionalidade n. 4.439*. Brasília, 27 set. 2017. Disponível em

<<https://www.conjur.com.br/dl/voto-marco-aurelio-ensino-religioso.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2018). *Inteiro teor do acórdão da ação direta de inconstitucionalidade nº 4.439*. Tribunal Pleno, Brasília, 27 de setembro de 2017. Relator:

Ministro Roberto Barroso, designado redator do acórdão o Ministro Alexandre de Moraes. Diário de Justiça Eletrônico: 21 jun. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=15085915>>. Acesso em: 02 mai. 2019.

CARDOSO, Marcos Antonio. Breve trajetória do Ensino Religioso no Brasil. *UNITAS - Revista Eletrônica de Teologia e Ciências das Religiões*, v. 5, n. 2 (n. especial), p. 223-239, 2017. Disponível em: <<http://revista.faculdadeunida.com.br/index.php/unitas/article/view/529>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Resolução nº 2 da Câmara de Educação Básica (1998). Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental. *Resolução CEB nº 2, de 7 de abril de 1998*. Brasília, 07 abr. 1998. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao\\_ceb\\_0298.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_ceb_0298.pdf)>. Acesso em: set. 2019.

CUNHA, Luiz Antônio. A educação na Concórdia Brasil-Vaticano. *Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação*, v. 30, n. 106, p. 263-280, Campinas, jan-abr. 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a13.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2019.

GIUMBELLI, Emerson. O Acordo Brasil-Santa Sé e as relações entre Estado, sociedade e religião. *Ciências Sociais e Religião*, v. 13, n. 14, p. 119-143, Porto Alegre, set. 2011. Disponível em <<https://seer.ufrgs.br/CienciasSociaisReligiao/article/view/19321>>. Acesso em: 25 set. 2019.

JUNQUEIRA, Sérgio Rogério Azevedo. *O processo de escolarização do ensino religioso no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2002.

LAGES, José Antonio Correa. De uma laicidade de incompetência a uma laicidade de inteligência: o caso do Ensino Religioso na escola pública. *Interações: Cultura e Comunidade*, Belo Horizonte, v. 8, n. 14, p. 242-260, jul-dez. 2013. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/3130/313031536005.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2019.

SANTOS, Milton Silva dos. *Religião e demanda: o fenômeno religioso em escolas públicas*. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016. Disponível em: <[http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/322533/1/Santos\\_MiltonSilvaDos\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/322533/1/Santos_MiltonSilvaDos_D.pdf)>. Acesso em: 24 mar. 2019.

SIQUEIRA, Giseli do Prado. *O ensino religioso nas escolas públicas do Brasil: implicações epistemológicas em um discurso conflitivo, entre a laicidade e a confessionalidade num estado republicano*. Tese (Doutorado em Ciência da Religião). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/1967/1/giselidopradosiqueira.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2019.

STF. *Audiência Pública - Ensino Religioso nas escolas públicas*. 2015. (Lista de 31 vídeos, com duração total de aproximadamente 8h26min35s). Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?list=PLippyY19Z47szGoKQPqGn7Hp4TnpkcDkR&v=mNmrmjzN5-c&feature=emb\\_title](https://www.youtube.com/watch?list=PLippyY19Z47szGoKQPqGn7Hp4TnpkcDkR&v=mNmrmjzN5-c&feature=emb_title)>. Acesso em: 12 nov. 2019.

STIGAR, Robson. As diversas concepções de ensino religioso no Brasil. *REFLEXUS - Revista Semestral de Teologia e Ciências das Religiões*, v. 9, n. 13, p. 205-233, Vitória, 2015. Disponível em: <<http://revista.faculdadeunida.com.br/index.php/reflexus/article/view/282>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

TERAOKA, Thiago Massao Cortizo. *A Liberdade Religiosa no Direito Constitucional Brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <[https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21062011-095023/publico/liberdade\\_religiosa\\_completa.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21062011-095023/publico/liberdade_religiosa_completa.pdf)>. Acesso em: 06 set. 2019.

Data de Recebimento: 31/05/2022

Data de Aprovação: 12/08/2022

## TRANSVERSALIDADE CURRICULAR E ATUAÇÃO DOCENTE: EM BUSCA DE UMA EDUCAÇÃO JURÍDICA DEMOCRÁTICA

### CURRICULAR TRANSVERSALITY AND TEACHING PERFORMANCE: IN SEARCH OF A DEMOCRATIC LEGAL EDUCATION

Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira\*  
Alcivan Santos de Medeiros\*\*

#### RESUMO

A educação se revela como um direito fundamental indispensável para o desenvolvimento das democracias contemporâneas. Diante disso, o artigo se dispõe a estudar o melhoramento do ensino jurídico pelo emprego da transversalidade e da implementação de metodologias ativas de ensino. Partindo de diagnóstico regional, o estudo objetiva analisar alguns aspectos curriculares dos cursos jurídicos no Brasil, a partir de uma abordagem transversal, que é mais alinhada a uma educação jurídica crítica e interdisciplinar. Ademais, também é estudado o papel cabível aos professores no processo de materialização curricular, inclusive com a utilização de metodologias participativas. Com tais inovações pedagógicas, defende-se o aumento da capacidade do discente de desenvolver as competências demandadas pela contemporaneidade. Para tanto, a pesquisa se vale do método de pesquisa teórico dedutivo. Assim, observou-se que a educação jurídica brasileira pode assumir um viés mais democrático quando a transversalidade é um elemento fundamental para concretização do currículo.

Palavras-chave: Educação jurídica; democracia; transversalidade curricular; interdisciplinaridade; metodologias ativas.

#### ABSTRACT

Education reveals itself as an indispensable fundamental right for the development of contemporary democracies. Considering this, the article sets out to study the improvement of legal education through the use of transversality and the implementation of active teaching methodologies. Starting from regional diagnosis, this study aims to analyze some curricular aspects of Law courses in Brazil, from an approach that values transversality, which is more aligned with a critical and interdisciplinary legal education. In addition, the role of the teacher in the process of curricular materialization is also studied, including the use of participatory methodologies. With such pedagogical innovations, it is defended the increase of the student's capacity to develop the competences demanded by the contemporaneity. For that, a research uses the deductive theoretical research method. Thus, it was observed that Brazilian legal education can assume a democratic bias when transversality is a fundamental element for the curriculum.

\*Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Professor da Graduação e do Mestrado em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-árido (UFERSA). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3485140030713827>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2445-6136>. E-mail: [ramon.reboucas@ufersa.edu.br](mailto:ramon.reboucas@ufersa.edu.br).

\*\* Mestrando em Direito (PPGD-UFERSA). Especialista em Conciliação e Mediação, bem como Direito Penal e Processual Penal. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Membro integrante do grupo de pesquisa DiGiCult (UFERSA). Áreas de interesse: Direito Constitucional; Direito Internacional; Direito Digital. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6741343403665028>.

Key-words: legal education; democracy; curricular transversality; interdisciplinarity; active methodology.

## INTRODUÇÃO

Observa-se que a educação brasileira é atingida pelo conservadorismo neoliberal que propicia uma formação em massa exclusivamente técnica em detrimento do ensino crítico e humanizado. Aliado a isso, ocorre o decréscimo do investimento estatal em infraestrutura, qualificação dos docentes, dentre outros aspectos<sup>1</sup>.

Nesse sentido, em países em desenvolvimento, como o Brasil, não se pode copiar cegamente um modelo apenas técnico e renegar os problemas inerentes a sua realidade atual, a qual é permeada pela desigualdade, pobreza, concentração de renda, dentre outros fatores. Diante disso, é necessário que seja pensado uma forma de resgatar a autonomia dos indivíduos enquanto cidadãos<sup>2</sup>.

Isso se mostra possível quando se desenvolve uma cidadania democrática, a qual é construída por intermédio do pensamento crítico, da cidadania universal, da educação para a integralidade do ser, em que se possa imaginar como é viver na realidade do outro<sup>3</sup>.

Essa maneira de pensar é muito útil para a educação jurídica brasileira, a qual sofre com inúmeras críticas na atualidade. Não se pode dizer que são infundadas. A tradição bacharalesca de disciplina imperial alçou o Direito a um isolacionismo e elitismo prejudiciais para esse ramo do saber enquanto objeto de ensino crítico<sup>4</sup>.

Nessa perspectiva, os cursos de Direito no Brasil passaram a atender tanto uma parcela das elites nacionais, que procuram instituições de ensino com maior reconhecimento científico e acadêmico, como alunos não abastados. Em regra, estes, assumindo dívida com crédito estudantil, se submetem à educação precária e acrítica, o que interfere na formação e nas oportunidades de inserção profissional<sup>5</sup>.

Percebe-se, ademais, que tal educação jurídica precária e acrítica é efetivada com base na fragmentariedade dos saberes e na utilização de metodologias passivas pelos docentes. Desse modo, o aprendiz é marginalizado no processo de aprendizagem, de forma que não consegue desenvolver plenamente as competências necessárias para exercer os ofícios no mundo do trabalho e da vida democrática<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> SILVA, Luís Fernando Santos Corrêa da; MUZZATTO, Egidiane Michelotto. Educação para a cidadania democrática: desafios, impasses e perspectivas. *Educação*, v. 44, n. 1, p. 1-15, 21 jun. 2021. p. 6.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>4</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *História do direito no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

<sup>5</sup> FELIX, Loussia Penha Musse (Org.). *Ensino superior na América Latina: reflexões e perspectivas sobre Direito*. Projeto Tuning América Latina. Bilbao: Universidad de Deusto, 2014.

<sup>6</sup> OLIVEIRA, Ramon Rebouças Nolasco de. *Educação jurídica em contextos de inovação pedagógica e sociocultural: a experiência brasileira nas perspectivas docente e discente da FD-UnB e UFERSA*. 2019. 509 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

Diante desse contexto, torna-se imprescindível que alternativas sejam pensadas para superar esse cenário de fragmentariedade dos saberes e de dificuldade de ensino crítico, para que a educação consiga ser utilizada como vetor de formação de profissionais democraticamente comprometidos. Entre tais alternativas, percebe-se que ganha relevo a análise curricular do curso de Direito e do papel dos professores na efetivação desse currículo.

Problematiza-se, pois, a educação jurídica curricular fragmentada e o papel dos docentes na missão de melhorar o atual estágio da educação jurídica no Brasil, o que reflete na qualidade da democracia. Para tanto, a pesquisa objetiva abordar, a partir de um diagnóstico regional prévio, alguns elementos do currículo jurídico atual; a necessidade de transversalidade curricular; e, por fim, o papel dos docentes na efetivação do ensino transversal e ativo, para melhoria da democracia brasileira.

Por fim, mencione-se que a pesquisa buscou testar a hipótese de que a educação jurídica brasileira pode ser aperfeiçoada pela ampliação da transversalidade curricular e de uma nova postura docente, de modo que a educação jurídica se torne mais democrática. Para tanto, foi elegido como método de pesquisa o teórico dedutivo, tendo em vista que o estudo busca substrato nas ideias gerais elaboradas por autores que já estudaram a temática anteriormente. Ademais, esse método é usado em conjunto com a técnica de pesquisa bibliográfica, a qual é efetuada em livros e artigos científicos.

### **Ponto de partida: um diagnóstico prévio da educação jurídica pública na cidade de Mossoró/RN**

A presente pesquisa parte de um diagnóstico regional prévio realizado nos Projetos Pedagógicos dos cursos jurídicos ofertados na rede pública de ensino da cidade de Mossoró no Rio Grande do Norte. Nesse sentido, ganham destaque os cursos da UFERSA e da UERN. Essa delimitação foi realizada em função da importância de pesquisas regionalizadas que ajudem no aprimoramento de casos concretos, o que não impede a universalização dos resultados alcançados.

Ademais, percebe-se que essas duas instituições já demonstram certa preocupação explícita em adotar práticas transdisciplinares, principalmente por intermédio da interdisciplinaridade, de tal forma que os cursos possam auxiliar na formação de profissionais aptos para a atuação jurídica crítica e democrática<sup>7</sup>. Contudo, essa preocupação não necessariamente reflete na atual estrutura curricular ou na prática docente dos seus cursos de direito.

Em relação a UFERSA, o Projeto Político Pedagógico, reformulado em 2021, menciona a interdisciplinaridade 32 vezes, com destaque para um tópico próprio que

---

<sup>7</sup> Por exemplo, no âmbito da UFRN, o Projeto Pedagógico do Curso de Direito de Natal, datado de 2006, menciona a interdisciplinaridade apenas uma vez, ao tratar das competências e habilidades do corpo discente, o qual “deve primar pelo estudo do Direito, sem esquecer da crítica e da interdisciplinaridade”. Além disso, não foram encontrados trabalhos acadêmicos que problematizassem o currículo dos cursos jurídicos na referida instituição pública. Cf. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. *Projeto Pedagógico do Curso de Direito da UFRN*. Natal, 2006.

trata sobre “formas de realização da interdisciplinaridade”. Dentre essas formas, percebe-se a existência de uma disciplina intitulada “Tópicos Especiais”, além da oferta de disciplinas optativas que podem auxiliar na flexibilização curricular e no incentivo a práticas interdisciplinares pelos discentes<sup>8</sup>.

Seguindo essa linha, o projeto esclarece que ele incentiva todas as atividades em busca da “integralização do curso, tendo a interdisciplinaridade como um princípio basilar, assim como a integração entre teoria e prática, com recurso fundamental das metodologias ativas, tanto no ensino-aprendizagem, quanto na avaliação”<sup>9</sup>.

Por sua vez, delega-se a implementação dessa visão curricular transversal aos Programas Gerais de Componentes Curriculares (planos de ensino) e aos projetos de pesquisa e extensão, os quais “indicarão como a interdisciplinaridade, a relação teoria-prática e os métodos participativos serão implantados”<sup>10</sup>. Com isso, investe-se na autonomia docente, para trazer temas transversais e adequar suas práticas ao perfil de cada turma, por exemplo.

Ao analisar a matriz dos componentes curriculares, nota-se uma disciplina optativa denominada “Direito e Transdisciplinaridade”, com 30 horas. Essa previsão serve para enfatizar a importância de os cursos tratarem de aspectos epistemológicos e metodológicos relacionados à formação jurídica. Tal componente, no contexto do projeto pedagógico, não deve ser encarado como uma experiência isolada e concentrada, haja vista que as diretrizes apontam para a necessidade de implementação da transdisciplinaridade ao longo de todo o curso.

Aliás, em pesquisa realizada<sup>11</sup> sobre a vivência da extensão no curso de direito da UFERSA, antes da vigência no novo Projeto Político Pedagógico, evidenciou-se que 38,8% dos alunos não fizeram parte de projetos de extensão. Ou seja, a maior parte dos estudantes tiveram essa experiência formativa, ainda quando a curricularização da extensão, prevista no Plano Nacional de Educação (PNE), está sendo exigida em todas as graduações do país. Sabe-se do potencial da extensão universitária para o diálogo comunitário que fomenta também a interdisciplinaridade. Então, as perspectivas são favoráveis no contexto de implementação do novo Projeto Pedagógico do referido Curso.

Em relação ao corpo docente da instituição, constatou-se que os próprios professores são unânimes quando exaltam a importância de o curso ser integrado com outras áreas do conhecimento, mas acreditam que o curso da UFERSA ainda não atingiu esse ideal de maneira plena. Aliás, um entrevistado até comenta que a maneira básica de

---

<sup>8</sup> UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO. *Projeto Pedagógico do Curso de Direito da UFERSA*. Mossoró, 2021. p. 44.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> FREITAS, Raíra Ferreira. *A notabilidade da extensão universitária na formação acadêmica do discente do curso de Direito da UFERSA*. 2021. 92 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em direito) - Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró, 2021. p. 49.

adotar outros saberes “é simplesmente botar cadeiras aqui dentro do curso com professores de outras áreas”, o que o docente reconhece que não seria o ideal<sup>12</sup>.

Já no que se refere ao Projeto Pedagógico de Curso da UERN, datado de 2019, também se percebe que há uma certa preocupação em implementar um currículo transdisciplinar, interdisciplinar e democrático. Nesse sentido, o projeto cita expressamente 15 vezes a interdisciplinaridade, inclusive com uma parte que trata sobre “formas de realização da interdisciplinaridade”.

Seguindo essa linha, o Projeto Pedagógico da instituição define o “princípio da interdisciplinaridade”, como aquele que demanda que o currículo do curso seja um espaço “amplo de conhecimento, reflexão e investigação de um conjunto de diferentes perspectivas que se conjugam para oferecer uma visão da complexidade jurídico-social de um ponto de vista inter, multi e transdisciplinar”<sup>13</sup>.

Todavia, como no caso da UFERSA, ao tratar das disciplinas, existe menção à interdisciplinaridade apenas uma vez, no componente curricular “Educação jurídica”, no subtópico “educação jurídica e interdisciplinaridade”. Novamente, percebe-se claramente que há interesse na implementação de práticas transdisciplinares e interdisciplinares. Entretanto, esse interesse real somente pode ser aferido na análise mais profunda das efetivas práticas educacionais, já que temas transversais podem ser abordados em aulas, a partir de conteúdos previstos nas ementas dos componentes curriculares. O texto escrito de um projeto pedagógico deve ser encarado como um sinalizador, nunca como um ponto final.

Esse ponto de vista pode ser corroborado pelos próprios docentes do curso de direito da UERN, os quais acreditam que deva existir um diálogo entre as disciplinas jurídicas e as de outras áreas do saber. Contudo, “alguns professores demonstraram preocupação com a predominância do direito, revelando que apesar da dialogicidade a ser trabalhada, o direito continua sendo um elemento limitador de outras áreas”<sup>14</sup>.

Nesse comparativo entre a UFERSA e a UERN, conclui-se que o curso da UFERSA acabava por ser focado nas disciplinas (currículo 95% inflexível, referindo-se à estrutura do Projeto Político Pedagógico que está sendo substituído<sup>15</sup> pelo novo, recém-aprovado) e com pouca interdisciplinaridade de fato. Já o da UERN, revela-se um curso centrado nos professores, os quais acreditam na importância do diálogo do direito com outros saberes, mas com o direito ainda em destaque<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> CAVALCANTE, Ingrid Silva. *As diretrizes curriculares e os projetos dos cursos de graduação em Direito da UFERSA e da UERN em Mossoró/RN sob a ótica do modelo spices de estratégias educacionais*. 2019. 65 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em direito) - Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró, 2019. p. 39-40.

<sup>13</sup> UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. *Projeto Pedagógico do Curso de Direito da UERN*. Mossoró, 2019. p. 32.

<sup>14</sup> CAVALCANTE, op. cit., p. 48-49.

<sup>15</sup> Cf. UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO. *Projeto Pedagógico do Curso de Direito da UFERSA*. Mossoró, 2009.

<sup>16</sup> CAVALCANTE, op. cit., p. 55-56.

Ademais, é importante ter em mente que essa realidade não é exclusiva dos cursos jurídicos potiguares. Observa-se, por exemplo, que na UnB também há propostas institucionais que demonstram ânsia na implementação tanto de práticas interdisciplinares como de uma visão curricular flexível, a qual possibilitaria o desenvolvimento mais plural do aprendiz<sup>17</sup>.

Não obstante, vislumbra-se que esse discurso curricular na referida instituição também não está acompanhado de estruturas concretas de efetivação. Nesse sentido, ao analisar o curso de direito dessa instituição, nota-se que “as aulas são essencialmente expositivas, focadas no docente e com um nível médio de contextualização social, política e econômica”<sup>18</sup>.

Atrelado a isso, visualiza-se que, nas práticas de ensino, ainda existe pouco desenvolvimento interdisciplinar, haja vista que “as interações com outras áreas do saber são realizadas de forma intuitiva e não constituem um objetivo pedagógico”<sup>19</sup>. Outrossim, a grade curricular mostra-se fechada e “permite pouco espaço para o desenvolvimento de atividades multidisciplinares, além de existir pouca diversidade de matérias optativas ofertadas”<sup>20</sup>.

Percebe-se, desse modo, que o diagnóstico prévio realizado pode ser aplicado a vários cursos jurídicos no país. Isso se deve, dentre outras coisas, ao fato de que as disciplinas que poderiam potencializar a compreensão crítica e interdisciplinar do Direito (como a Sociologia, a Filosofia, a Economia, etc.), acabam isoladas, em geral, “nos primeiros semestres do curso, sem maior integração com as demais disciplinas especificamente jurídicas”<sup>21</sup>.

Aliás, é válido mencionar que esse contexto não será necessariamente alterado pela criação de novas disciplinas de outras áreas do saber ou com o aumento de carga horária das disciplinas já existentes (Sociologia, Ciência Política, Filosofia, entre outras), já que é preciso “integrar o seu processo de ensino-aprendizagem à formação de um profissional do Direito, sem hierarquizações entre essas disciplinas e as disciplinas jurídicas, e sem interações lineares e pouco problematizadas entre elas”<sup>22</sup>.

Para combater esse contexto, já existem projetos inovadores que buscam o aprimoramento do ensino jurídico no país. Cabe destacar o projeto da direito GV, o qual busca um ensino crítico, com a flexibilização do currículo, o reconhecimento da autonomia

---

<sup>17</sup> OLIVEIRA, op. cit.

<sup>18</sup> FEIJÃO, Aimée Guimarães. *Entre famas, esperanças e cronópios*: análise dos discursos curriculares promovidos pela FD-UnB. 2015. 211 f. Dissertação de Mestrado em Direito, Estado e Constituição – Universidade de Brasília, Brasília, 2015. p. 177.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> ALMEIDA, Frederico de; SOUZA, André Lucas Delgado; CAMARGO, Sarah Bria de. Direito e realidade: desafios para o ensino jurídico. In: FEFERBAUM, Marina; GHIRARDI, José Garcez (Orgs.). *Ensino do direito em debate*: reflexões a partir do 1º Seminário Ensino Jurídico e Formação Docente. São Paulo: Direito GV, 2013. p. 21.

<sup>22</sup> Ibid., p. 22-23.

do discente, o foco na solução de problemas, o uso de novas ferramentas tecnológicas, tudo atrelado a uma formação ética, o que reflete na formação democrática<sup>23</sup>.

Logo, a partir desse diagnóstico prévio, percebe-se que ainda existe uma divergência entre o desejo de efetivar um ensino jurídico transdisciplinar, pautado na interdisciplinaridade, e a efetividade dessa ideia. Diante disso, é preciso pensar a estrutura curricular não de maneira estanque e as práticas dos docentes devem ser orientadas por métodos que valorizem a interdisciplinaridade, de modo que sejam formados juristas mais conscientizados com os valores democráticos plurais, como será abordado a seguir.

### **Currículo como agenda democrática**

Inicialmente, é importante ter em mente que não existe uma definição uníssona de currículo<sup>24</sup>. Este costuma ser visto como um “texto”, um discurso. Para muitos, se materializaria ou corresponderia ao documento que indica caminhos e instrumentos quanto ao projeto pedagógico do curso, podendo ser visto como regulador-normativo ou propositivo criativo/aberto, estruturando ou não a formação em módulos ou em ciclos, tendo ou não uma forma rígida predefinida<sup>25</sup>.

A bem da verdade, o currículo tende a se exteriorizar como uma vertente de poder inerente à classe hegemônica<sup>26</sup>. Contudo, ele necessita da atribuição de sentido, haja vista que representa uma prática discursiva, de tal modo que deve ser visto como um direcionamento parcial do leitor e não como um instrumento que perpetua verdades absolutas<sup>27</sup>.

Nesse sentido, percebe-se que o currículo seleciona métodos, conteúdos, habilidades, competências<sup>28</sup>, dentre outros elementos que são relevantes para aquele contexto. Todavia, a heterogeneidade humana impõe a essa matriz curricular que não seja estanque e esteja propícia para a incorporação de inovações<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. Desafios do ensino jurídico num mundo em transição: o projeto da direito GV. In: FEFERBAUM, Marina; GHIRARDI, José Garcez (Orgs.). *Ensino do direito para um mundo em transformação*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2012.

<sup>24</sup> Uma visão estanque do currículo pode acarretar mecanização da educação, o qual não evoluiria e acabaria pautado apenas naquilo que foi cristalizado no “regulamento” escrito em dado momento histórico, de modo que seria forçada uma uniformização das várias práticas educacionais ou seria desconsiderado como baliza das ações, em prol de um “currículo oculto” mais vívido. *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Aliás, cumpre destacar que essa hegemonia possibilitaria a uniformização do processo de ensino-aprendizado, a qual acabaria atendendo uma lógica de reprodução cultural e “rotinização” do ensino, tendo em vista o apego às normas curriculares elaboradas por uma classe mais influente. BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. 3. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.

<sup>27</sup> LOPES, Alice Casimiro; MACEDO, Elizabeth. *Teorias de currículo*. São Paulo: Cortez, 2011.

<sup>28</sup> Emprega-se o termo competências como a mobilização integrada e complexa de conhecimentos, habilidades e atitudes. OLIVEIRA, op. cit.

<sup>29</sup> *Ibid.*

Ora, o que se busca é o desenvolvimento de competências sem a necessária fragmentação do saber em “grades curriculares” tradicionais, as quais não comportam a complexidade da atualidade globalizada, a qual requer a ligação transversal<sup>30</sup> dos saberes<sup>31</sup>.

Ou seja, levando em consideração que o currículo se apresenta como uma verdadeira prática discursiva, cultural, de poder e de significação, defende-se a implementação de um currículo instituinte. Este possibilita a superação de uma visão fixa de políticas curriculares.

Essa forma de pensar possibilita a compreensão dos currículos como redes de significações<sup>32</sup> estabelecidas pelo diálogo entre os conhecimentos ensinados, as diferentes experiências vividas pelos professores e alunos nos seus contextos sociais e as formas de ensino crítico estabelecidas na sociedade atual<sup>33</sup>.

Isso se mostra vital, tendo em vista que as práticas educativas curriculares atuais podem não apresentar resposta satisfatória para as exigências complexas “de um modelo de emancipação em um sistema social que reveste quer novas formas de socialização, quer novas formas de trabalho”<sup>34</sup>.

Desse modo, vislumbra-se que o mais adequado seria um currículo pluralista, que contemplates as mais variadas formas de metodologias e conhecimentos. Tal currículo plural poderia ser organizado em disciplinas, matérias, ciclos, módulos, ou outras sistemáticas, haja vista que a forma não deveria ser imutável<sup>35</sup>.

Ademais, pensar e desenvolver questões curriculares também são importantes para a definição de uma agenda democrática, a qual pode ser desenvolvida em torno de fatores como a cidadania e a consideração dos saberes populares, de modo que o arranjo das disciplinas seja feito de uma maneira que favoreça o desenvolvimento democrático<sup>36</sup>.

Por exemplo, em alguns casos, percebe-se uma preferência por disciplinas cada vez mais ligadas a aspectos econômicos, em detrimento das matérias voltadas para as ciências humanas, tendo em vista que esses saberes podem ser considerados por alguns como “pouco úteis” na formação do discente<sup>37</sup>.

---

<sup>30</sup> Inclusive, o ensino nesses termos possibilita que o discente adquira competências genéricas, as quais propiciam uma formação “pertinente, em termos sistêmicos, instrumentais e interpessoais, também àqueles graduados que não exercerão atividade profissional estritamente jurídica”. FELIX, op. cit., p. 30.

<sup>31</sup> OLIVEIRA, op. cit.

<sup>32</sup> Vislumbra-se que, “tomados em sua processualidade e historicidade, os conhecimentos passam a ter significação ao dialogar com os saberes já incorporados, sejam os das vivências cotidianas, sejam os das experiências escolares anteriores, possibilitando a reorganização do pensamento”. VIEIRA, Alexandre Braga; RAMOS, Ines de Oliveira; SIMÕES, Renata Duarte. Inclusão de alunos com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento: atravessamentos nos currículos escolares. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 44, p. 1-18, 2018. p. 6.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> ARAUJO, Alberto Filipe; FERNANDES, José Pedro Ribeiro de Matos; ARAUJO, Joaquim Machado de. A educação na contemporaneidade: entre a emancipação e o retrocesso. *Rev. Bras. Educ.*, v. 26, p. 1-23, 2021. p. 16.

<sup>35</sup> OLIVEIRA, op. cit.

<sup>36</sup> SILVA, Roberto Rafael Dias da. Por uma agenda curricular democrática com foco na inovação educativa para o Brasil. *Educação em Revista*, v. 37, n. 1, p. 1-16, 14 out. 2021. p. 7.

<sup>37</sup> SILVA; MUZZATTO, op. cit., p. 7.

Isso demonstra um enfraquecimento da cidadania democrática nos componentes curriculares, os quais não buscam educar pelo raciocínio crítico ou pelo diálogo com novas realidades. Nesse sentido, perde-se de vista a cidadania universal, que compreende os fatos e as pessoas por inúmeros pontos de vistas que rompem com o dogmatismo<sup>38</sup>.

Quanto ao ensino jurídico, essa abordagem destaca aspectos ligados à formação geral e humanística, além da capacidade de argumentação e interpretação, o que é atrelado a uma postura reflexiva e crítica que fomente a aprendizagem autônoma e dinâmica. Pode-se dizer, aliás, que esses são pontos fundamentais para o exercício do Direito, da justiça, da cidadania e da democracia<sup>39</sup>.

Todavia, não se pode negar que a cultura docente de disciplinas “obrigatórias” apresenta o risco de tornar essas diretrizes curriculares em algo estanque<sup>40</sup>. Caso isso ocorra, os cursos jurídicos seriam voltados para competências, interdisciplinaridade, metodologias ativas, flexibilidade e diversificação curricular apenas no papel<sup>41</sup>.

Portanto, em relação à educação jurídica, vislumbra-se que esse modo estanque de pensar o currículo é ultrapassado, já que não propicia a formação adequada para o tratamento de problemas contemporâneos mais complexos. Tais problemas não se esgotam nas normas jurídicas e demandam o agir transversal e interdisciplinar ao tratar de temas como democracia, política, meio ambiente, guerras, comércio global, bioética, religião e choques de cultura.

### **Transversalidade curricular: mudança de paradigma**

Para que haja democracia é necessário que o ensino seja pautado na totalidade do ser humano. Ou seja, que as informações e formas de compreender a realidade de todos os indivíduos sejam levados em conta no processo de aprendizagem. Nesse sentido, impressões que vão além de conhecimentos apenas técnicos ou teóricos ganham relevo, como as vivências, a cultura e a história do sujeito<sup>42</sup>.

Diante disso, as trocas de informações se mostram constantes, seja das pessoas com a natureza, seja das pessoas entre si. Percebe-se uma dialogicidade vital para a construção e manutenção da democracia, a qual deve ser transportada para a forma de entender os currículos educacionais<sup>43</sup>.

---

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> FRAGALE FILHO, Roberto. (Novas) diretrizes curriculares e pesquisa em direito: desafios Humboldtianos. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (Org.). *Educação Jurídica no século XXI: as novas diretrizes curriculares nacionais do curso de direito e seus limites e possibilidades*. Florianópolis: Habitus, 2019.

<sup>40</sup> Isso também pode ser atribuído à cultura positivista normativista e da codificação presentes no país, em que existe a prevalência da sistematização da lei e da doutrina em manuais e compêndios simplificados. OLIVEIRA, op. cit.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> SILVA; MUZZATTO, op. cit., p. 8.

<sup>43</sup> Ibid., p. 8.

Em pleno século XXI, não cabe mais pensar um sistema de educação baseada em matérias fragmentadas<sup>44</sup>, totalmente separadas da realidade social, uma vez que de nada adianta incluir matérias ou disciplinas no currículo sem levar em conta as necessidades do mundo globalizado<sup>45</sup>.

Ora, por mais carga horária que um currículo possa ostentar, percebe-se que será difícil ensinar tudo nesse espaço de tempo<sup>46</sup>. Por isso, é imperativo que seja desenvolvida a “autonomia intelectual para solucionar essa falta inevitável, favorecendo a autonomia, o senso crítico, a criatividade, a inovação, a capacidade analítica e uma visão contextual do conhecimento”<sup>47</sup>.

Para que isso ocorra, é preciso que aconteça uma flexibilização curricular que permita repensar as disciplinas, entre outros temas<sup>48</sup>. Nesse contexto citado, pode-se observar que “a reconceitualização das disciplinas resgata seu papel de componente curricular, ou seja, o fato de serem selecionadas como fonte de informações necessárias para colaborar com a formação do profissional que se pretende”<sup>49</sup>.

Desse modo, as disciplinas devem ser organizadas em componentes curriculares integrados que incentivem o conhecimento interdisciplinar e o diálogo entre disciplinas básicas e profissionalizantes, o que possibilita que se parta do problema concreto para a teoria. Assim, nota-se a necessidade de superação do isolamento das disciplinas e da fragmentação do conhecimento, para que seja dada ênfase para projetos de interdisciplinaridade<sup>50</sup>.

---

<sup>44</sup> Ressalte-se que a divisão de qualquer curso superior em matérias e as suas respectivas disciplinas justifica-se apenas por questões didáticas, “pois elas estão totalmente conectadas, uma vez que seus princípios e fundamentos são os mesmos”. LEISTER, Margareth Anne; TREVISAM, Elisaide. A necessidade da transversalidade no ensino jurídico para uma efetiva contribuição do jurista no desenvolvimento da sociedade: um olhar segundo reflexões de Edgar Morin. In: GHIRARDI, José Garcez; FEFERBAUM, Marina (Orgs.). *Ensino do direito em debate: reflexões a partir do 1º Seminário Ensino Jurídico e Formação Docente*. São Paulo: Direito GV, 2013. p. 64.

<sup>45</sup> LEISTER; TREVISAM, op. cit.

<sup>46</sup> Nesses termos, a ideia central é repensar o ensino jurídico, sem, “contudo, alterar de forma substancial os currículos das Universidades, mas aplicando metodologias que melhor atendam ao processo ensino-aprendizagem”. ZIMIANI, Doroteu Trentini; HOEPFNER, Márcio Grama. A interdisciplinaridade no ensino do Direito. *Akrópolis Umuarama*, v. 16, n. 2, p. 103–107, abr./jun. 2008. p. 104.

<sup>47</sup> VOSGERAU, Dilmeire Sant’Anna Ramos; OLIVEIRA, Jelson Roberto de; SPRICIGO, Cinthia Bittencourt; MARTINS, Vidal. *O modelo de competências: uma ferramenta para o planejamento da aprendizagem ativa*. 1 ed. Curitiba: PUC WEB, 2014. p. 6.

<sup>48</sup> Recomenda-se que os currículos não sejam elaborados “de cima para baixo, ou seja, impostos, sem que haja a participação efetiva do professor, que se vê obrigado a digerir uma proposta que, na maioria das vezes, vai de encontro às aspirações não só do corpo docente, mas também discente”. LEISTER; TREVISAM, op. cit., p. 53.

<sup>49</sup> MASETTO, Marcos Tarciso; TAVARES, Cristina Zukowsky. Inovação e a Universidade. In: GHIRARDI, José Garcez; FEFERBAUM, Marina (Orgs.). *Ensino do direito em debate: reflexões a partir do 1º Seminário Ensino Jurídico e Formação Docente*. São Paulo: Direito GV, 2013. p. 40.

<sup>50</sup> Ibid.

No campo educacional, percebe-se que os temas da transversalidade, da interdisciplinaridade e da transdisciplinaridade são recorrentes como mecanismos de motivação e de significação dos conhecimentos adquiridos pelos discentes<sup>51</sup>.

No que diz respeito à interdisciplinaridade, vislumbra-se que ela é uma abordagem de ensino que possibilita a interação entre duas ou mais disciplinas<sup>52</sup>, seja de conceitos, seja de metodologias, seja de procedimentos, seja de outros elementos<sup>53</sup>.

Por sua vez, a transversalidade seria vista naqueles saberes que não são ligados a nenhuma matéria em particular, ou seja, não são novas disciplinas, mas são temas<sup>54</sup> tratados transversalmente ao currículo de uma maneira geral<sup>55</sup>.

Já a transdisciplinaridade englobaria tanto a interdisciplinaridade como a transversalidade, tendo em vista que os saberes não seriam mais vistos de maneira fragmentada, mas sim a partir de um paradigma de complexidade que separa e associa ao mesmo tempo os domínios científicos. Isto é, faz-se com que os saberes se comuniquem, todavia, sem reduzi-los<sup>56</sup>.

Diante disso, o recomendado é que as disciplinas sejam interligadas<sup>57</sup>, de modo que o aluno obtenha uma visão holística e relacionada com a realidade, já que um currículo fragmentado acabaria por retirar os interesses dos próprios alunos<sup>58</sup>.

Nessa perspectiva, o ensino das ciências jurídicas necessita que os cursos de Direito sejam pautados por um currículo completo e emancipatório que seja complexo, interdisciplinar e transversal<sup>59</sup>. Isso possibilita que o discente formado não apresente dificuldades de inserção no mundo do trabalho, o qual exige, cada vez mais, saberes que vão além dos dogmáticos<sup>60</sup>.

A bem da verdade, entender as relações entre teoria-prática não como categorias estanques, mas como um processo de investigação, possibilita um novo olhar de pesquisa<sup>61</sup>. Aliás, essa forma de pensar constrói um novo objeto de pesquisa, já que,

---

<sup>51</sup> LEISTER; TREVISAM, op. cit.

<sup>52</sup> Aliás, cumpre ressaltar que “podemos dizer que o papel específico da atividade interdisciplinar consiste, primordialmente, em lançar uma ponte para ligar as fronteiras que haviam sido estabelecidas anteriormente entre as disciplinas (...)”. JAPIASSU, Hilton. *Interdisciplinaridade e patologia do saber*. Rio de Janeiro: Imago, 1976. p. 75.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Registre-se que temas transversais são problemas sociais escolarizados, perpassam por várias competências, uma vez que tratam de temas ligados a questões ambientais, sociais, culturais, dentre outras. Os temas podem até se concentrar em dados componentes curriculares, porém não devem ser tratados como meros anexos à formação principal. OLIVEIRA, op. cit.

<sup>55</sup> YUS, Rafael. *Temas transversais: em busca de uma nova escola*. Porto Alegre: Artmed, 1988.

<sup>56</sup> MORIN, Edgar. *Complexidade e transdisciplinaridade: a reforma da universidade e do ensino fundamental*. Natal: EDUFRRN, 2000.

<sup>57</sup> Inclusive, a Resolução n. 9/2004, no art. 2º, § 1º, inciso IV, já estipulava que o projeto pedagógico do curso de Direito deveria abranger, dentre outros elementos, a interdisciplinaridade. LEISTER; TREVISAM, op. cit.

<sup>58</sup> LEISTER; TREVISAM, op. cit.

<sup>59</sup> Nessa proposta, existiria um maior espaço para o projeto pedagógico do curso definir, coletivamente, qual seria o melhor arranjo a ser seguido para organizar e integrar os elementos formativos. OLIVEIRA, op. cit.

<sup>60</sup> LEISTER; TREVISAM, op. cit.

<sup>61</sup> Observa-se que um dos grandes avanços da pesquisa interdisciplinar é superar a dicotomia entre pesquisa teórica e aplicada, já que se considera o conhecimento indissociável da prática. AIRES, Joanez A.

“inevitavelmente, nos leva a (re)formular novas perguntas de pesquisa e novos objetivos, o que, por sua vez, nos leva a rever e até inovar percursos teóricos e métodos de geração e de análise de dados”<sup>62</sup>.

Ainda, destaque-se que o conceito de competência<sup>63</sup> também se relaciona de maneira direta e indissolúvel com a interdisciplinaridade e o agir ético, de tal modo que as novas competências transcendem o Direito e se espalham por toda a educação superior<sup>64</sup>.

Em que pese a proposta de ensino por competências ainda causar resistência devido à origem corporativa do termo, depreende-se que, no âmbito educacional, o conceito se volta para o saber-agir resultante da junção de capacidades, de habilidades e de conhecimentos. Ou seja, é uma forma de ensino compatível com a noção de currículo e transversalidade<sup>65</sup>.

Ademais, caso o ensino seja pautado nos parâmetros mencionados, nota-se que podem ser potencializadas não apenas as competências técnicas dos discentes, mas também as competências sociais, pessoais e emocionais, as quais ultrapassam as barreiras disciplinares no atual modelo social de constante mudança<sup>66</sup>.

Pelo colocado, observa-se que, na atualidade, vários conhecimentos jurídicos podem fazer parte dessa maneira de ensino-aprendizagem. Por exemplo, os métodos consensuais de solução de conflitos requerem uma atuação que “depende de conhecimentos em diversas searas, como em Direito, Psicologia e Comunicação”<sup>67</sup>.

Também é possível desenvolver a abordagem transversal em temas que relacionam o Direito com as novas tecnologias, tendo em vista que a interdisciplinaridade permite uma reflexão mútua entre a ciência jurídica e a Ciência da Computação. Quando isso ocorre, os profissionais desses ramos do saber conseguem interagir e trocar experiências de como as disciplinas são percebidas em cada área<sup>68</sup>.

Além desses casos, vislumbra-se que muitos outros conteúdos também podem ser vistos por essa lente transdisciplinar, como temas ligados a Direitos Humanos, Direito Ambiental, Análise Econômica do Direito, Medicina Legal, dentre outros. Em tais

---

Integração curricular e interdisciplinaridade: sinônimos? *Educ. Real.*, Porto Alegre, v. 36, n.1, p. 215-230, jan./abr. 2011.

<sup>62</sup> PINHEIRO, Petrilson A. Pesquisa em contextos de ensino e aprendizagem por meio do uso da internet: uma ecologia de saberes. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 44, p. 1-15, 2018. p. 6.

<sup>63</sup> A aprendizagem baseada em competências se mostra bem sucedida quando atrelada a novas abordagens que incentivam a participação ativa dos estudantes. VOSGERAU; OLIVEIRA; SPRICIGO; MARTINS, op. cit.

<sup>64</sup> PAIVA, Kely César Martins de; LAGE, Fernando Procópio; SANTOS, Sthefania Navarro dos; SILVA, Carla Ribeiro Volpini. Competências profissionais e interdisciplinaridade no Direito: percepções de discentes de uma faculdade particular mineira. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 355-373, maio/ago. 2011.

<sup>65</sup> VOSGERAU; OLIVEIRA; SPRICIGO; MARTINS, op. cit.

<sup>66</sup> CLARES, Pilar Martínez; MORGA, Natalia González. El dominio de competencias transversales em Educación Superior en diferentes contextos formativos. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 45, p. 1-23, 2019.

<sup>67</sup> RUBIANO, Keila Andrade Alves; GABRICH, Frederico de Andrade. O ensino jurídico da mediação: uma abordagem transdisciplinar. *Revista de Pesquisa e Educação Jurídica*, v. 7, n. 1, p. 01-17, jan./jul. 2021. p. 2.

<sup>68</sup> JANEČEK, Václav; WILLIAMS, Rebecca; KEEP, Ewart. Education for the provision of technologically enhanced legal services. *Computer Law & Security Review*, v. 40, april, 2021.

situações, observa-se que os saberes jurídicos recebem o aporte de conhecimentos correlatos que não são necessariamente oriundos do Direito, como os aprendizados vindos da Antropologia, Sociologia, Biologia, Economia e Medicina.

Ou seja, a proposta da transversalidade curricular implicaria a superação das formas tradicionais de inserção curricular, como a disposição dos conteúdos em disciplinas já existentes, sobretudo, em conteúdos que são comuns a vários campos do saber, como a educação em direitos humanos<sup>69</sup>.

Logo, superar a visão fragmentada dos saberes nos cursos jurídicos brasileiros é vital para o aprimoramento democrático por meio do ensino. Para tanto, os currículos devem ser pensados e implementados de maneira transdisciplinar, ou seja, de forma interdisciplinar e transversal, para que o aprendiz possa desenvolver melhor as suas competências teóricas e práticas.

### **Atuação docente e metodologias participativas na formação jurídica democrática**

Observa-se que, em alguns casos, a atuação docente acaba restrita a aulas prontas em projetos padronizados que limitam o papel do professor em função da repetição dos conteúdos trabalhados em sala de aula, o que aliena a função docente. Nesses casos, não se respeita o potencial transformador da posição de docente, inclusive do ponto de vista democrático, e o coloca na posição de incapaz de produzir seu próprio plano de aula<sup>70</sup>.

Sobre a educação jurídica brasileira, nota-se que ela foi concebida e desenvolvida em torno de metodologias passivas de ensino, as quais são pautadas na forma de educação bancária<sup>71</sup>, em que o professor seria o proprietário do saber e o doaria para os alunos em um processo quase que estático e imutável<sup>72</sup>. Nesse caso, fomentava-se a consciência ingênua e acrítica da realidade nos alunos, os quais seriam alienados por verem a realidade com os olhos de outra pessoa<sup>73</sup>.

Ademais, a sociedade exige mais do cidadão-estudante, o qual já participa da vida social e do qual se espera a aquisição de competências também para o mundo do trabalho,

---

<sup>69</sup> SILVA, Daiane da Luz; CAPUTO, Maria Constantina; VERAS, Renata Meira. Educação em direitos humanos no currículo das licenciaturas de instituições federais de educação superior. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 47, p. 1-23, 2021.

<sup>70</sup> PERONI, Vera Maria Vidal; LUMERTZ, Juliana Selau. A produção de conhecimento e formação de professores no processo de construção da democracia. *Imagens da Educação*, v. 11, n. 2, p. 212-232, 17 jul. 2021.

<sup>71</sup> A expressão ensino bancário remete a ideia de que o ensino seria avaliado como um extrato de banco, ou seja, os professores buscariam nos alunos os pensamentos que eles próprios expressaram e não o senso crítico dos discentes. BIERMANN, Laís Sales; ANDRADE, Denise Almeida de. Desafios do ensino jurídico no Brasil no século XXI: metodologia tradicional versus metodologia participativa. *Revista de Pesquisa e Educação Jurídica*, [S.L.], v. 7, n. 1, p. 35-52, jan./jul. 2021.

<sup>72</sup> Nesse processo de acumulação e memorização dos saberes, o modelo pedagógico não se focaria no estudante, o qual não conseguiria desenvolver de forma plena e integral suas capacidades e competências. MORGADO, José Carlos. Políticas, contextos e currículo: desafios para o século XXI. In: MORGADO, José Carlos; SOUSA, Joana. MOREIRA, Antonio Flávio. VIEIRA, Arlindo (Orgs.). *Currículo, formação e internacionalização: desafios contemporâneos*. Portugal: Universidade do Minho, 2018.

<sup>73</sup> FREIRE, Paulo. *Educação e mudança*. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

“não apenas a mera repetição de ideias transmitidas por alguém, mas também a elaboração de estratégias e novos caminhos para a resolução dos problemas encontrados, tornando a iniciativa, a criatividade e a eficiência valores fundamentais”<sup>74</sup>.

Desse modo, observa-se que não haveria possibilidade de projetar um currículo inovador com base apenas em métodos tradicionais expositivos que não reconhecem a autonomia do docente<sup>75</sup>. Em outras palavras, faz-se necessário que ocorra a utilização de metodologias ativas e participativas que motivem o aluno a aprender e a participar do processo de aprendizagem<sup>76</sup>.

Por sua vez, tais métodos acabam esbarrando na carência da formação pedagógica dos professores bacharéis<sup>77</sup>. Estes educadores apresentam dificuldades na utilização de metodologias participativas que fogem do emprego tradicional de métodos avaliativos que se baseiam apenas na memorização de conteúdos dogmáticos, insensíveis, assim, à diferenciação pedagógica, principalmente, levando-se em conta as heterogeneidades dos perfis estudantis<sup>78</sup>.

Nesse sentido, as demandas atuais exigem que o docente se coloque como mediador do processo de aprendizagem e não como proprietário do conhecimento, de forma que as aulas não sejam idealizadas e executadas de maneira bancária ou homogeneizante<sup>79</sup>. Como alternativa a esse modelo, nota-se que é possível o uso das metodologias ativas e inovadoras na educação jurídica para que haja aprendizagens significativas<sup>80</sup>.

Assim, a utilização de metodologias ativas e a educação baseada em competências apresentam o condão de melhorar a educação jurídica contemporânea<sup>81</sup>. Inclusive, levando-se em consideração o cenário de heterogeneidade estudantil que reforça a importância da valorização das trajetórias e das histórias de vida dos educandos em busca de uma formação mais democrática<sup>82</sup>.

Partindo disso, observa-se que as metodologias participativas viabilizam o engajamento dos alunos, dentre outras coisas, por serem explícitos os motivos que

---

<sup>74</sup> BIERMANN; ANDRADE, op. cit., p. 40.

<sup>75</sup> Por exemplo, explorar as tecnologias de informação e comunicação (TICs) se mostra a cada dia mais imperativo, haja vista essas tecnologias permitirem atividades variadas e o uso de dinâmicas de grupo, seja na modalidade presencial, seja na modalidade virtual. MASETTO; TAVARES, op. cit.

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Aliás, nota-se que além de muitos professores não possuírem formação pedagógica específica, ainda exercem outras atividades como advogados, juízes, promotores, dentre outras profissões, sem que exista uma visão dos fundamentos por trás da função de educar. Nesse sentido, as aulas acabam, muitas vezes, transformando-se na simples leitura de códigos, leis ou tratados. LEISTER; TREVISAM, op. cit. Quando muito, a eloquência do expositor que traz elementos de sua prática profissional transforma-se “na melhor aula”.

<sup>78</sup> OLIVEIRA, op. cit.

<sup>79</sup> Esses métodos se revelam mais apropriados para o desenvolvimento de competências cognitivas, técnicas e éticas, já que articulam melhor os conhecimentos, as habilidades e as atitudes dos discentes. Ibid.

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Na atualidade, nota-se que se mostra imperioso que os professores desenvolvam estratégias e metodologias que permitam o maior envolvimento dos alunos no processo de aprendizagem, permitindo-lhes atribuir utilidade e sentido aos ensinamentos adquiridos. MORGADO, op. cit.

<sup>82</sup> OLIVEIRA, op. cit.

levaram a elaboração daquela determinada atividade. Isso move o aluno a pensar de maneira crítica, enquanto agente social e historicamente situado, ou seja, considerado em sua completude<sup>83</sup>.

Ainda, a variabilidade desses métodos propicia o adequado aproveitamento das aptidões dos alunos, tendo em vista que eles podem aprender por intermédio daquele método que lhe seja mais adequado. Por conseguinte, depreende-se que a unicidade metodológica se revela quase que falida por não desenvolver as habilidades e competência exigidas do jurista atual<sup>84</sup>.

Contudo, a efetivação desses métodos perpassa pela superação de uma série de obstáculos<sup>85</sup>. Em primeiro plano, nota-se que a participação de professores em projetos inovadores não se revela uma tarefa fácil para os educadores, uma vez que sua formação foi pautada na visão de organização curricular tradicional<sup>86</sup>.

Por sua vez, essas dificuldades podem ser contornadas pela gama de métodos ativos existentes<sup>87</sup>. Dentre tais métodos, é interessante notar a Clínica de Direitos ou as Clínicas Jurídicas, que, em linhas gerais, “consiste na proposta de solução de um conflito jurídico real a partir da representação de causas ou clientes sob a supervisão de um professor”<sup>88</sup>, tratando ensino, pesquisa e extensão de maneira indissociada.

Além desse método, também pode-se citar o método de diálogo socrático, o qual consiste na estratégia de realizar questionamentos como uma forma de responder às dúvidas dos estudantes, o que estimula a capacidade dedutiva e criativa do aprendiz<sup>89</sup>.

Ademais, também se enquadra como uma estratégia ativa o método de caso, o qual é aplicado na educação jurídica quando se examinam decisões reais oriundas do Poder Judiciário, o que fomenta o pensamento crítico dos alunos em relação à aplicação do Direito<sup>90</sup>.

Outro instrumento participativo interessante é o da simulação, em que, por meio das ações, reflexões e interações interpessoais, o aluno é chamado a resolver um

---

<sup>83</sup> LIMA, Stephane Hilda Barbosa. *Formação jurídica, metodologias ativas de ensino e a experiência da graduação da escola de direito de São Paulo (FGV Direito SP)*. 2018. 175 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2018.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Nesses termos, o novo papel dos professores pode ser apoiado por uma postura de cooperação e trabalho em equipe dentre os próprios docentes, de modo que seja superado o individualismo. MASETTO; TAVARES, op. cit.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Inclusive, no cenário pandêmico, observa-se que as metodologias participativas se mostraram imperativas para reduzir os danos existentes no processo de ensino-aprendizagem, principalmente, através de plataformas de videoconferência, em que pesem as dificuldades inerentes ao ambiente virtual. BIERMANN; ANDRADE, op. cit.

<sup>88</sup> PEREIRA JÚNIOR, Antonio Jorge Ferreira; MELO, Felipe Antônio de Castro Bezerra Moraes. A relevância da prudência nos métodos de ensino participativo para a didática jurídica. *Conhecimento & Diversidade*, Niterói, v. 10, n. 20, p. 116-128, 2018. p. 124.

<sup>89</sup> GHIRARDI, José Garcez. *O instante do encontro: questões fundamentais para o ensino jurídico*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2012.

<sup>90</sup> Ibid.

problema fixado, de modo que o discente consiga aplicar os conhecimentos teóricos adquiridos por intermédio de um plano de ação<sup>91</sup>.

Além desses métodos, também chama atenção dos pesquisadores o role-play, o qual se revela na prática de encenações jurídicas. Nesse caso, o discente ocupa efetivamente a posição de algum agente oficial (magistrados, por exemplo), o que possibilita tanto o conhecimento do conteúdo como o desenvolvimento da oratória e do pensamento crítico<sup>92</sup>.

Por fim, o método participativo *problem-based learning* (PBL) também se relaciona com a resolução de problemas, só que há liberdade nas escolhas das soluções para além do campo jurídico. Desse modo, percebe-se que essa metodologia requer dos discentes a capacidade de autogerenciamento na obtenção dos conhecimentos (“aprender a aprender”), já que o tutor apenas acompanha o processo de aprendizagem<sup>93</sup>.

Frente a todas essas possibilidades, resta evidente que não seria tão custoso para os docentes incluírem pelo menos uma nas disciplinas que lecionam. Aliás, em curto e médio prazo, pode-se depreender que a junção entre o modelo tradicional (expositivo) e os métodos de ensino participativos seria a melhor opção<sup>94</sup>.

As resistências podem ser explicadas pela dificuldade de implementação de uma forma de educação totalmente revolucionária diante das pressões e diretrizes impostas aos docentes pelo poder central. Ou seja, também não se pode cair na incoerência de delegar aos professores uma função sem que eles gozem das prerrogativas de tomada de decisão necessárias para o desenvolvimento do currículo segundo o contexto da sua prática docente<sup>95</sup>.

Além disso, o professor-autor não nasce pronto<sup>96</sup>, já que a inovação depende da “dinâmica organizacional e institucional dos cenários educacionais, da mobilização afetiva e cognitiva em ambientes propícios e motivantes que possibilitam a reflexão e os meios para que os sujeitos interajam entre si e com diferentes elementos culturais”<sup>97</sup>.

Nesse sentido, percebe-se que é muito comum que os educadores não sejam devidamente reconhecidos ou apoiados pelos trabalhos realizados, mesmo que o engajamento atual seja maior do que em outras épocas. Diante desse contexto, cumpre destacar que “não raro, os professores trabalham com materiais didáticos de forma

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> BIERMANN; ANDRADE, op. cit.

<sup>95</sup> FIGUEIREDO, Carla; LEITE, Carlinda; FERNANDES, Preciosa. Entre os enunciados políticos e os corredores de liberdade nas práticas curriculares dos professores. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 45, p. 1-19, 2019.

<sup>96</sup> Observa-se que os docentes reiteram que a formação é “um aspecto fundamental para o desenvolvimento de competências acadêmicas, compreendido como um processo contínuo e que implica reflexão crítica e responsabilidades que envolvem tanto o docente como o discente”. POLONIA, Ana da Costa; SANTOS, Maria de Fátima Souza. Desenvolvimento de competências na perspectiva de docentes de ensino superior: estudo em representações sociais. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 46, p. 1-19, 2020. p. 12.

<sup>97</sup> VELOSO, Maristela Midlej Silva de Araujo; BONILLA, Maria Helena Silveira. O professor e a autoria em tempos de cibercultura: a rede da criação dos atos de currículo. *Rev. Bras. Educ.*, v. 23, p. 1-23, 2018. p. 20.

inflexível, o que desencoraja qualquer tipo de inovação e restringe oportunidades de consultar outros colegas e de realizar um trabalho colaborativo interdisciplinarmente”<sup>98</sup>.

Diante disso, muitas vezes o processo de ensino-aprendizagem acaba mecanizado e tanto os professores como os alunos se tornam coadjuvantes diante de práticas de ensino antidemocráticas. Ora, a função social da escola se relaciona com a formação plural e democrática, o que requer a participação efetiva dos docentes na formação do projeto escolar<sup>99</sup>.

Logo, em que pesem tais apontamentos, vislumbra-se que a educação bancária se encontra fadada ao fracasso na atualidade complexa vivenciada, de modo que a atuação docente por meio de metodologias participativas se revela como uma alternativa viável para auxiliar na formação democrática dos juristas atuais. Aliás, isso é factível porque, diante de várias técnicas possíveis, há muitas estratégias educacionais que não exigem mudanças substanciais nos projetos pedagógicos de curso ou nas instalações físicas da instituição.

### Considerações finais

Pelas críticas feitas por estudiosos da educação jurídica, observa-se que ainda existem alguns pontos que precisam ser aprimorados em busca de uma forma de ensino mais democrática. Para tanto, como visto, é preciso superar a noção estanque de currículo, a falta de transversalidade curricular e o baixo engajamento docente na implementação de metodologias participativas.

Nesse cenário, a falta de um currículo voltado para a transversalidade e interdisciplinaridade parece condenar a educação jurídica, em muitos casos, à mera repetição fragmentada de saberes, a qual se materializa pela simples leitura de textos normativos, de precedentes judiciais ou de compêndios doutrinários, quando não por meros exercícios e esforços acríticos para decorar macetes e truques, visando à aprovação em concursos.

Dessa forma, vislumbra-se a perpetuação da educação bancária, em que o conhecimento é replicado de maneira acrítica, sem que o aprendiz consiga desenvolver a plenitude de suas aptidões, tanto pessoais como profissionais. Nesse sentido, é imperioso que as diretrizes curriculares dos cursos jurídicos sejam pensadas e implementadas em conjunto com a realidade atual, a qual aponta para a necessidade de formação de profissionais engajados com as práticas democráticas.

Para superar esse contexto, vislumbra-se que é necessário o ensino crítico por meio da abordagem curricular transversal, a qual é potencializada pelo uso de metodologias participativas pelos professores. Tal visão curricular pode ser alcançada pela viabilização do ensino-aprendizagem por meio da junção coordenada de vários

---

<sup>98</sup> PINHEIRO, op. cit, p. 8.

<sup>99</sup> PERONI, Vera Maria Vidal; LUMERTZ, Juliana Selau. A produção de conhecimento e formação de professores no processo de construção da democracia. *Imagens da Educação*, v. 11, n. 2, p. 212-232, 17 jul. 2021. p. 228.

métodos, entre os quais ganham destaque os métodos participativos, enquanto ferramentas que possibilitam a emancipação crítica do estudante.

Conclui-se, pois, que é necessário um currículo marcado pela transversalidade de temas relevantes, que abordem uma série de conhecimentos interdisciplinares para formação de competências. Essa abordagem curricular deve ser pensada e implementada por docentes capacitados e aptos para o exercício de metodologias participativas. Caso isso ocorra, depreende-se que a educação jurídica brasileira pode se tornar mais democrática.

## REFERÊNCIAS

AIRES, Joanez A. Integração curricular e interdisciplinaridade: sinônimos? *Educ. Real.*, Porto Alegre, v. 36, n.1, p. 215-230, jan./abr. 2011.

ALMEIDA, Frederico de; SOUZA, André Lucas Delgado; CAMARGO, Sarah Bria de. Direito e realidade: desafios para o ensino jurídico. In: FEFERBAUM, Marina; GHIRARDI, José Garcez (Orgs.). *Ensino do direito em debate: reflexões a partir do 1º Seminário Ensino Jurídico e Formação Docente*. São Paulo: Direito GV, 2013.

ARAUJO, Alberto Filipe; FERNANDES, José Pedro Ribeiro de Matos; ARAUJO, Joaquim Machado de. A educação na contemporaneidade: entre a emancipação e o retrocesso. *Rev. Bras. Educ.*, v. 26, p. 1-23, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/CMfrVRSLrCwfFm6sdD8fbVR/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 17 jan. 2022.

BIERMANN, Laís Sales; ANDRADE, Denise Almeida de. Desafios do ensino jurídico no Brasil no século XXI: metodologia tradicional versus metodologia participativa. *Revista de Pesquisa e Educação Jurídica*, [S.L.], v. 7, n. 1, p. 35-52, jan./jul. 2021.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. 3. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.

CAVALCANTE, Ingrid Silva. *As diretrizes curriculares e os projetos dos cursos de graduação em Direito da UFERSA e da UERN em Mossoró/RN sob a ótica do modelo spices de estratégias educacionais*. 2019. 65 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em direito) - Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró, 2019.

CLARES, Pilar Martínez; MORGA, Natalia González. El dominio de competencias transversales em Educación Superior en diferentes contextos formativos. *Educación e Pesquisa*, São Paulo, v. 45, p. 1-23, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/3nvyrGqLggFfdrcmbrGPSbG/abstract/?lang=es>. Acesso em: 12 jan. 2022.

FEIJÃO, Aimée Guimarães. *Entre famas, esperanças e cronópios: análise dos discursos curriculares promovidos pela FD-UnB*. 2015. 211 f. Dissertação de Mestrado em Direito, Estado e Constituição – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

FELIX, Loussia Penha Musse (Org.). *Ensino superior na América Latina: reflexões e perspectivas sobre Direito*. Projeto Tuning América Latina. Bilbao: Universidad de Deusto, 2014.

FIGUEIREDO, Carla; LEITE, Carlinda; FERNANDES, Preciosa. Entre os enunciados políticos e os corredores de liberdade nas práticas curriculares dos professores. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 45, p. 1-19, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/HZgNM6p3cvtWTJSvyZnTm3n/?lang=pt>. Acesso em: 12 jan. 2022.

FRAGALE FILHO, Roberto. (Novas) diretrizes curriculares e pesquisa em direito: desafios Humboldtianos. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (Org.). *Educação Jurídica no século XXI: as novas diretrizes curriculares nacionais do curso de direito e seus limites e possibilidades*. Florianópolis: Habitus, 2019.

FREIRE, Paulo. *Educação e mudança*. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FREITAS, Raíra Ferreira. *A notabilidade da extensão universitária na formação acadêmica do discente do curso de Direito da UFERSA*. 2021. 92 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em direito) - Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró, 2021.

GHIRARDI, José Garcez. *O instante do encontro: questões fundamentais para o ensino jurídico*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2012.

JANEČEK, Václav; WILLIAMS, Rebecca; KEEP, Ewart. Education for the provision of technologically enhanced legal services. *Computer Law & Security Review*, v. 40, abril, 2021.

JAPIASSU, Hilton. *Interdisciplinaridade e patologia do saber*. Rio de Janeiro: Imago, 1976.

LEISTER, Margareth Anne; TREVISAM, Elisaide. A necessidade da transversalidade no ensino jurídico para uma efetiva contribuição do jurista no desenvolvimento da sociedade: um olhar segundo reflexões de Edgar Morin. In: GHIRARDI, José Garcez; FEFERBAUM, Marina (Orgs.). *Ensino do direito em debate: reflexões a partir do 1º Seminário Ensino Jurídico e Formação Docente*. São Paulo: Direito GV, 2013.

LIMA, Stephane Hilda Barbosa. *Formação jurídica, metodologias ativas de ensino e a experiência da graduação da escola de direito de São Paulo (FGV Direito SP)*. 2018. 175 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2018.

LOPES, Alice Casimiro; MACEDO, Elizabeth. *Teorias de currículo*. São Paulo: Cortez, 2011.

MASETTO, Marcos Tarciso; TAVARES, Cristina Zukowsky. Inovação e a Universidade. In: GHIRARDI, José Garcez; FEFERBAUM, Marina (Orgs.). *Ensino do direito em debate: reflexões a partir do 1º Seminário Ensino Jurídico e Formação Docente*. São Paulo: Direito GV, 2013.

MORGADO, José Carlos. Políticas, contextos e currículo: desafios para o século XXI. In: MORGADO, José Carlos; SOUSA, Joana. MOREIRA, Antonio Flávio. VIEIRA, Arlindo (Orgs.). *Currículo, formação e internacionalização: desafios contemporâneos*. Portugal: Universidade do Minho, 2018.

MORIN, Edgar. *Complexidade e transdisciplinaridade: a reforma da universidade e do ensino fundamental*. Natal: EDUFRN, 2000.

OLIVEIRA, Ramon Rebouças Nolasco de. *Educação jurídica em contextos de inovação pedagógica e sociocultural: a experiência brasileira nas perspectivas docente e discente da FD-UnB e UFERSA*. 2019. 509 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

PAIVA, Kely César Martins de; LAGE, Fernando Procópio; SANTOS, Sthefania Navarro dos; SILVA, Carla Ribeiro Volpini. Competências profissionais e interdisciplinaridade no Direito: percepções de discentes de uma faculdade particular mineira. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 355-373, maio/ago. 2011.

PEREIRA JÚNIOR, Antonio Jorge Ferreira; MELO, Felipe Antônio de Castro Bezerra Morais. A relevância da prudência nos métodos de ensino participativo para a didática jurídica. *Conhecimento & Diversidade*, Niterói, v. 10, n. 20, p. 116-128, 2018.

PERONI, Vera Maria Vidal; LUMERTZ, Juliana Selau. A produção de conhecimento e formação de professores no processo de construção da democracia. *Imagens da Educação*, v. 11, n. 2, p. 212-232, 17 jul. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ImagensEduc/article/view/54446>. Acesso em: 25 maio 2022.

PINHEIRO, Petrilson A. Pesquisa em contextos de ensino e aprendizagem por meio do uso da internet: uma ecologia de saberes. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 44, p. 1-15, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/m9FwX6cnRtP6BZmZc4g9Z6K/>. Acesso em: 17 fev. 2022.

POLONIA, Ana da Costa; SANTOS, Maria de Fátima Souza. Desenvolvimento de competências na perspectiva de docentes de ensino superior: estudo em representações sociais. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 46, p. 1-19, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/CpP9k7HDQpKDX4s5G7v6SQJ/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

RUBIANO, Keila Andrade Alves; GABRICH, Frederico de Andrade. O ensino jurídico da mediação: uma abordagem transdisciplinar. *Revista de Pesquisa e Educação Jurídica*, v. 7, n. 1, p. 01-17, jan./jul. 2021.

SILVA, Daiane da Luz; CAPUTO, Maria Constantina; VERAS, Renata Meira. Educação em direitos humanos no currículo das licenciaturas de instituições federais de educação superior. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 47, p. 1-23, 2021. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ep/a/Ww8gwj3TyTzgcWzBBzvHZv/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

SILVA, Luís Fernando Santos Corrêa da; MUZZATTO, Egidiane Michelotto. Educação para a cidadania democrática: desafios, impasses e perspectivas. *Educação*, v. 44, n. 1, p. 1-15, 21 jun. 2021. Disponível em:

<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/32656>. Acesso em: 26 maio 2022.

SILVA, Roberto Rafael Dias da. Por uma agenda curricular democrática com foco na inovação educativa para o Brasil. *Educação em Revista*, v. 37, n. 1, p. 1-16, 14 out. 2021. Disponível em:

<https://periodicos.ufmg.br/index.php/edrevista/article/view/25641>. Acesso em: 27 maio 2022.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. *Projeto Pedagógico do Curso de Direito da UERN*. Mossoró, 2019. Disponível em: [https://www.uern.br/controldepaginas/proeg-projetos-pedagogicos-central/arquivos/4226ppc\\_direito\\_fad\\_aprovado\\_pela\\_res.\\_35\\_2020\\_consepe.pdf](https://www.uern.br/controldepaginas/proeg-projetos-pedagogicos-central/arquivos/4226ppc_direito_fad_aprovado_pela_res._35_2020_consepe.pdf). Acesso em: 12 jul. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. *Projeto Pedagógico do Curso de Direito da UFRN*. Natal, 2006. Disponível em:

[http://arquivos.info.ufrn.br/arquivos/201219104743aa12244956bcc9621fea0/DEPARTAMENTO\\_DE\\_DIREITO\\_PRIVADO.pdf](http://arquivos.info.ufrn.br/arquivos/201219104743aa12244956bcc9621fea0/DEPARTAMENTO_DE_DIREITO_PRIVADO.pdf). Acesso em: 12 jul. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO. *Projeto Pedagógico do Curso de Direito da UFERSA*. Mossoró, 2009. Disponível em: <https://direito.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/35/2014/09/Direito-2009.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO. *Projeto Pedagógico do Curso de Direito da UFERSA*. Mossoró, 2021. Disponível em: <https://direito.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/35/2022/01/PPC-Direito-1.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.

VELOSO, Maristela Midlej Silva de Araujo; BONILLA, Maria Helena Silveira. O professor e a autoria em tempos de cibercultura: a rede da criação dos atos de currículo. *Rev. Bras. Educ.*, v. 23, p. 1-23, 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/Z56Lw7VVRmJcFSFByNLsWDy/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 jan. 2022.

VIEIRA, Alexandre Braga; RAMOS, Ines de Oliveira; SIMÕES, Renata Duarte. Inclusão de alunos com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento: atravessamentos nos currículos escolares. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 44, p.1-18, 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ep/a/vYybKS3wH7D9yfPrvLNstCR/?lang=pt>. Acesso em: 16 fev. 2022.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Desafios do ensino jurídico num mundo em transição: o projeto da direito GV. In: FEFERBAUM, Marina; GHIRARDI, José Garcez (Orgs.). *Ensino do direito para um mundo em transformação*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2012.

VOSGERAU, Dilmeire Sant'Anna Ramos; OLIVEIRA, Jelson Roberto de; SPRICIGO, Cinthia Bittencourt; MARTINS, Vidal. *O modelo de competências: uma ferramenta para o planejamento da aprendizagem ativa*. 1 ed. Curitiba: PUC WEB, 2014.

WOLKMER, Antonio Carlos. *História do direito no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

YUS, Rafael. *Temas transversais: em busca de uma nova escola*. Porto Alegre: Artmed, 1988.

ZIMIANI, Doroteu Trentini; HOEPPNER, Márcio Grama. A interdisciplinaridade no ensino do Direito. *Akrópolis Umuarama*, v. 16, n. 2, p. 103-107, abr./jun. 2008.

Data de Recebimento: 12/07/2022

Data de Aprovação: 16/08/2022