

A Cátedra UNESCO de Direito à Educação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e a promoção do direito à educação

Nina Ranieri

Professora Associada

Departamento de Direito do Estado da
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

1- O que o Direito pode fazer pela educação?

Como se sabe, o Direito integra as Ciências Sociais Aplicadas, área do saber dedicada aos diversos aspectos sociais da convivência humana. Dessa perspectiva, o Direito volta-se à realidade e aos fenômenos sociais com o propósito de aprimorar o conhecimento sobre o comportamento humano e, assim, ordenar a convivência dos indivíduos em sociedade, por meio de prescrições válidas (Montoro, 2011). Nesse sentido, sobressai a função das normas jurídicas e a das decisões judiciais, expressas por meio de proposições de dever-ser, para vincular e programar comportamentos.

No primeiro caso, o Direito obriga, proíbe, permite ou faculta; no segundo, determina linhas de ação, expressa intenções, diretrizes ou objetivos, entre outras possibilidades. Quando se trata de agir e de fazer valer uma determinada situação, como é o caso do direito à educação, o Direito apresenta-se não só como um instrumento potente para vincular e programar comportamentos, como também para consagrar a educação como bem jurídico e, assim, promove-la a partir dos valores jurídicos, na base dos quais está a justiça.

A Constituição Federal Brasileira, por exemplo, trata do direito à educação em mais de 30 (trinta) artigos ¹, consistindo no direito social que mereceu o maior número

¹ Art. 6º; Art. 22, inc. XXIV; Art. 23, inc V; Art. 24, inc. IX; Art. 35, III; Art. 150, VI; Art. 167, inc. IV – excetua a manutenção do ensino da proibição de vinculação de impostos. (redação alterada pela EC 42/2003); Art. 170; Art. 193 – a ordem social e a formação para o trabalho; Art. 200, III – formação para a área da saúde; Art. 201, § 8º - Aposentadoria especial para magistério na educação infantil e no ensino fundamental (redação alterada pela EC 20/1998); Art. 205; Art. 206 – (redação alterada pela EC 53/2006 – Sobre o dispositivo, especificamente quanto ao inciso IV, há a Súmula Vinculante nº 12 do STF); Art. 207 – (redação alterada pela EC 11/1996); Art. 208 - (redação alterada pela EC 14/1996 e pela EC

de dispositivos no atual texto constitucional. Nesse complexo de princípios e regras constitucionais – verdadeira política pública de curto, médio e longo prazos, que se desdobra em direitos e deveres, vínculos e limites - a Constituição consagra a educação como bem jurídico, dado o seu papel fundamental no desenvolvimento nacional e com a construção de uma sociedade justa e solidária (art. 3º) e, bem assim, para o desenvolvimento da pessoa e ao exercício dos demais direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (art. 205)². Mas não é só: definidos os fundamentos axiológicos e teleológicos do direito à educação, a Constituição Federal cerca-o de garantias, estende a sua titularidade da pessoa humana à sociedade, ao Estado, às gerações futuras e, de forma correlata, insere o Estado, a sociedade, a família e o próprio indivíduo no polo passivo do direito.

O mesmo ocorre no direito internacional, que conferiu natureza pública e global à educação, cercado-a de diversas garantias, traduzidas em obrigações para os Estados Nacionais e em outros deveres gerais. Entre esses, estão a proibição de promoção do ensino contrariamente aos propósitos e princípios das Nações Unidas (art. 29, nº. 3, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC) e, também, os deveres e responsabilidades correlatas à liberdade de pensamento e divulgação de ideias, à proteção da segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou a moral públicas (art. 19, no. 3 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – PIDCP; vigente no Brasil por força do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992).

Incidem, ainda, na proteção internacional da educação, os princípios da Declaração Universal dos Direitos das Crianças de 1959, e da Convenção contra a Discriminação na Escola de 1960. No sistema da ONU, além desses documentos, foram

53/2006); Art. 209; Art. 210; Art. 211 - (redação alterada pela EC 14/1996 e pela EC 53/2006); Art. 212 - (redação alterada pela EC 53/2006); Art. 213; Art. 215 III – pleno exercício dos direitos culturais e formação de pessoal qualificado para gestão da cultura; Art. 218 §3 – apoio do Estado na formação recursos humanos para a ciência pesquisa e tecnologia; Art. 214 – plano nacional de educação; Art. 218, § 5º - Faculta aos Estados e ao DF vincularem parcela de sua receita orçamentária a entidades de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica; Art. 221- programação de emissoras com preferência a atividades educativas; Art. 225, V – educação ambiental; Art. 226, §7. – educação para planejamento familiar; Art. 227 – Princípio da absoluta prioridade da atividade estatal em prol da criança, inclusive quanto à educação; Art. 229 – Dever dos pais de educar seus filhos; Art. 242 – Exclui a gratuidade em relação às instituições oficiais de ensino municipais ou estaduais existentes na data de promulgação da CF/88, ensino de História do Brasil, Colégio Pedro II.; ADCT: Art. 60 (redação alterada pela EC 53/2006), art. 61 e art. 71.

² “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. ”

celebrados outros compromissos internacionais complementares que, direta ou indiretamente, promovem o direito à educação. Entre todos, encontram-se devidamente incorporados ao sistema jurídico nacional a Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, de 1965 (Decreto 65.810, de 08/12/69); a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, de 1979 (Decreto 4.377 de 13 de setembro de 2002); a Convenção relativa aos direitos das pessoas deficientes (Decreto 3959, de 08/10/01), esta última na forma do §3º, do art. 5º da Constituição Federal, isto é, com força equivalente à das emendas constitucionais.

Como se pode notar, é amplo o campo das relações entre Direito e Educação, sendo evidentes as múltiplas e complexas influências que assim se estabelecem no desiderato universal de garantir, a todos, acesso à educação de qualidade, como direito subjetivo. Compreender os valores e princípios jurídicos, as normas legais e a jurisprudência relativa ao direito à educação constitui ferramenta importante para tanto, não só para garantir o direito como também para assegurar o treinamento adequado dos profissionais que atuam no sistema de justiça e na advocacia. Promover o direito à educação requer conhecimento atualizado de um intrincado e altamente contingente conjunto de normas, particularmente em estados federais, como é o caso do Brasil, no qual a União, os estados e os municípios têm competências legislativas e materiais relativas ao direito à educação.

A Cátedra Unesco de Direito à Educação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (Cátedra), visa, exatamente, promover estudos, pesquisas e elaboração de doutrina com o objetivo de aprimorar o conhecimento sobre as necessidades e contingências do direito à educação de qualidade, assim como contribuir na formação dos profissionais do Direito para atuar, com justiça, em prol desse objetivo.

2- A Cátedra UNESCO de Direito da FDUSP

A Cátedra constitui um núcleo de reflexão e ensino voltado ao estudo e à pesquisa das relações entre o Direito e a educação.³ Incluem-se nessa temática, entre outros tópicos, a afirmação e desenvolvimento do direito à educação básica e superior no Brasil, o tratamento jurídico do direito à

³ Cf. <https://unitwin.unesco.org/en-us/Pages/ChairsView.aspx?ID=1231>

educação, o federalismo educacional, o papel do Judiciário e do Legislativo na proteção, garantia e promoção do direito à educação, os níveis de eficiência e eficácia da Administração Pública na promoção da qualidade da educação e da equidade social.

A Cátedra iniciou seus trabalhos com o oferecimento de disciplinas no programa de pós-graduação em Direitos Humanos da FDUSP, passando, mais recentemente, a oferecer disciplinas também no curso de graduação, eixo em torno do qual giram suas demais atividades –o LabDoc - Laboratório de Docência: Direitos Humanos e Teoria do Estado (atividade complementar de extensão universitária em parceria com a Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas).

Após 12 anos de existência, além da formação de Mestres e Doutores na área do direito educacional,⁴ a Cátedra elaborou três obras de referência (*Temas Relevantes do Direito à Educação e O Direito à Educação: igualdade e discriminação no ensino*, ambas editadas pela EDUSP; *Direito à Educação e*

⁴ Doutorados concluídos: XIMENES, Salomão Barros. Estado, desenvolvimento e direito à educação: revendo e integrando conceitos em tempos de acelerada mudança. Defesa em: 29/05/2014. CÔRTEZ, Lara Barbosa Quadros. Estado Federal e igualdade na educação básica pública. Defesa em: 26/11/2013. RANGEL, Susana Salum. Educação superior: o papel da União e a garantia de qualidade de ensino. Defesa: 08/04/2013. Mestrados concluídos: SILVA e, João Paulo Faustinoni. A atuação do Ministério Público e o Direito à Educação. Área: Direito do Estado. Data da defesa: 20/04/2018. SOUZA DE, Meire Cristina. A judicialização do corte etário na educação: O ingresso no ensino fundamental e a certificação de conclusão do ensino médio. Área: Direito do Estado. Data da defesa: 12/03/2018. PARO, João Pedro da Silva. Panorama da atuação da Procuradoria Geral do Estado em relação aos processos judiciais sobre educação no Estado de São Paulo – 2004/2016. Área: Direito do Estado. Defesa: 14/12/2017. QUINTAES, Flavia Louvain. Direito à educação no sistema prisional. Área: Direito do Estado. Início: 18/1/2013, Defesa em 18/04/2016. TIRONI, Sara. A implementação do Direito à Educação e o Congresso Nacional: análise dos projetos de lei referentes à educação. Defesa: 18/4/2016. VIECELLI, Roberto Del Conte. As decisões do STJ de 1996 a 2011 sobre a LDB-1996 e seus efeitos indiretos externos. Defesa em 13/03/2015. ANTÃO, Renata Cristina do Nascimento. O direito à educação do adolescente em situação de privação de liberdade. Início: 22/01/2010, Defesa: 27/05/2013. MORETTI, Denise Martins. A compatibilidade entre a lógica econômica privada e o direito à educação nas instituições de ensino superior privadas no Brasil. Início: 22/01/2010, (Bolsista FAPESP, Processo: 2010/03236-7). Defesa em: 01/4/2013. ARNESEN, Erik Saddi. Educação e cidadania na Constituição Federal de 1988. Início 18/01/2007. Defesa: 11/05/2010. BABINSKI, Daniel Bernardes de Oliveira. O direito à educação básica no âmbito do MERCOSUL - Proteção normativa nos planos constitucional, internacional, regional. Início: 18/01/2007. Defesa: 03/05/2010

Direitos na Educação em perspectiva comparada, editada pela UNESCO).

Publicou ainda *Relações de Gênero*; e no prelo.....

A UNESCO, organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, instituiu seu Programa de Cátedras em 1992, com o objetivo de promover a cooperação acadêmica internacional, por meio da construção de redes universitárias e de fomento à cooperação. Para tanto, foi composta, também em 1992, a rede UNITWIN/UNESCO (*University Education Twinning and Networking Scheme*), visando fortalecer o ensino superior e a pesquisa em seus campos de competência (educação, ciências naturais e sociais, cultura e comunicação), especialmente nos países em desenvolvimento.⁵ Atualmente, o programa conta com mais de 700 (setecentas) Cátedras em 116 (cento e dezesseis) países, cobrindo os mais diversos campos acadêmicos -- de questões ambientais e ecológicas à ciência e tecnologia, desenvolvimento de novos métodos de ensino, promoção de diversidade cultural, e também no campo da paz, da democracia e dos direitos humanos, entre tantos outros.

A UNITWIN cria condições, portanto, para que aqueles que se dedicam ao ensino superior possam somar esforços com a UNESCO e a Organização das Nações Unidas- ONU no desenvolvimento dos objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, cujo objetivo 4 é “assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem, ao longo da vida para todos”.

A FD/USP foi integrada ao programa UNITWIN/UNESCO em 2006; a criação de sua Cátedra de Direito à Educação em 2008 expressa a crença, defendida pelos fundadores da UNESCO, de se garantirem oportunidades iguais de educação para todos.

3- Os fundamentos da Cátedra

3.1- A ONU tem na promoção dos direitos humanos e na sua realização um de seus objetivos (Carta da ONU, art. 1, nº. 3).⁶ Esses objetivos encontram-

⁵ Cf. <https://unitwin.unesco.org/en-us/Pages/default.aspx>

⁶ “Art. 1 – Os propósitos das Nações Unidas são: (...) 3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem

se explicitados na Declaração Universal dos Direitos Humanos - DUDH que, por sua vez, os eleva ao nível de valores globais, de observância universal. Para tanto, o ensino e a educação desempenham papel crucial, como se extrai de seu preâmbulo:

“A Assembleia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos do Homem como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforcem, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.” (g.n.)

Não por outras razões, o seu art. 26, nº. 2, já citado, determina:

2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará nas atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

Conforme já tive oportunidade de me manifestar (Ranieri,) ao estabelecer um nexo entre educação, compreensão, tolerância e amizade entre todos, o art. 26 endossa o pacifismo, atribuindo à educação a finalidade de combater a intolerância, o que lhe dá um caráter particular, como já apontara Austregésilo de Athayde, delegado do Brasil na III Comissão da Assembleia Geral da ONU, em 1948.

De tudo resulta, mais especificamente, que o sujeito passivo do direito à educação não é, pois, o membro isolado de uma comunidade, mas o de uma

distinção de raça, sexo, língua ou religião; e e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal. “ Cf. www.onu-brasil.org.br Acesso em 8/09/2018.

universalidade plural, caracterizada pela liberdade como igualdade de direitos civis, econômicos, sociais e políticos, a ser exercida em governos democráticos.

A mesma concepção é reafirmada no art. 13, do PIDESC (com vigência internacional desde 3 de janeiro de 1976 e no Brasil a partir de 1992, Decreto nº 591):

Art. 13 - 1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

Tais disposições ampliam a natureza e do conteúdo do direito à educação no direito internacional devido à sua vinculação aos objetivos das Nações Unidas e à dignidade humana, dado o seu caráter emancipatório, voltado ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e ao fortalecimento dos direitos e das liberdades fundamentais, restando evidente que promover um é promover o outro, e vice-versa, como já indiretamente enunciado no art. 1º da DUDH:

Art. I - Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade.

Nesse sentido, não há como se desvincular o direito à educação do próprio direito à democracia, como expresso no art. 21, 1 e 3, da DUDH:

1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.

2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.

3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

E nem do direito ao desenvolvimento, que tem na pessoa humana o seu sujeito central (cf. art. 10 da Declaração e Programa de Ação de Viena), o que implica uma visão humanista do desenvolvimento, a partir dos direitos humanos.

Por tudo isso, a educação é o campo privilegiado de discussão dos direitos fundamentais, decorrência lógica do princípio da indivisibilidade dos direitos fundamentais. A conclusão já se encontra expressa no Comentário Geral 11 (1999), da Comissão de Direitos Econômicos e Sociais das Nações Unidas, sobre questões substantivas de aplicação do PIDESC, da seguinte maneira:

O direito à educação, reconhecido nos arts. 13 e 14 da Convenção, assim como em alguns outros tratados internacionais, tais como a Convenção dos Direitos da Criança e a Convenção para Eliminação das Formas de Discriminação contra a Mulher, é de vital importância. Classificado como direito econômico, direito social e direito cultural, é tudo isso. É também, de várias maneiras, direito civil e direito político, dado que é central para a completa e efetiva realização também daqueles direitos. Nesse sentido, o direito à educação representa a indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos.⁷

Podemos, portanto, apontar as seguintes características do direito à educação na ordem internacional:

⁷ No original: “The right to education, recognized in articles 13 and 14 of the Covenant, as well as in a variety of other international treaties, such as the Convention on the Rights of the Child and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, is of vital importance. It has been variously classified as an economic right, a social right and a cultural right. It is all of these. It is also, in many ways, a civil right and a political right, since it is central to the full and effective realization of those rights as well. In this respect, the right to education epitomizes the indivisibility and interdependence of all human rights.” Cf. www.un.org. Acesso em 09/09/18.

- é um direito subjetivo fundamental, de extração social, que tem por finalidade a mais ampla promoção da dignidade humana e dos direitos humanos, visando uma compreensão comum dos direitos e liberdades, a promoção da paz e a afirmação de sociedades livres e democráticas;

- seu conteúdo, de natureza instrumental, abrange todos os processos que capacitem os indivíduos a participar efetivamente de uma sociedade livre, favoreçam a compreensão, a tolerância e a amizade entre as nações;

- são seus titulares os indivíduos, a sociedade, os Estados, e sujeitos passivos, os Estados, a sociedade, a família, os indivíduos;

- o campo de realização do direito à educação é, por excelência o dos territórios nacionais, daí resultando as obrigações de promoção, proteção e garantia, particularmente no que diz respeito à universalidade e equidade de acesso;

- é a epítome da indivisibilidade e interdependência dos direitos fundamentais.

Consiste em direito transversal relativamente à disciplina dos direitos de liberdade e de igualdade e de suas garantias que, com o passar do tempo, avançou da generalidade para a especificidade das suas previsões, acompanhando a evolução das necessidades sociais. Na maioria das convenções, declarações e programas de ação das Nações Unidas, os princípios insertos na DUDH e no PIDESC foram reafirmados e ganharam substância concreta, ademais de instituírem obrigações específicas para os Estados, com exigência de permanente atualização, aumentando o seu grau de exigibilidade, como o faz a Agenda 2030 da ONU (A/RES/70/L.1)⁸, abaixo comentada.

Os princípios e normas do direito internacional à educação se refletem na Constituição Federal de 1988, assim como as peculiaridades específicas do

⁸ Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Acesso em 08/09/2018.

http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf. Acesso em 06/09/2018.

direito à educação em termos de natureza jurídica, titularidade ampliada, continuidade e não exaurimento das correlatas obrigações.

O problema, como se sabe, é a implementação do direito que, apesar dos esforços nacionais e internacionais, é sensivelmente desigual. Entre as principais dificuldades estão o estabelecimento de parâmetros de atendimento mínimo do direito à educação e a incorporação desses parâmetros mínimos às Constituições ou legislações nacionais. A Agenda 2030 da ONU pretende enfrentar esses e outros desafios recorrentes no campo da educação.

3.2- Plano de ação global para o desenvolvimento sustentável, com vigência a partir de 2016, a Agenda 2030 fundamenta-se na Carta das Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Declaração do Milênio de 2000 (A/RES/55/2)⁹ e no documento final da Cúpula Mundial de 2005 (A/RES/60/1)¹⁰ da Organização das Nações Unidas - ONU, e em diversos tratados internacionais de direitos humanos. Seus princípios conectam-se, igualmente, à Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1896) e à Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), entre outras.

A Agenda define 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS e 169 (cento e sessenta e nove) metas, todos integrados e indivisíveis, estabelecidos por meio de consultas públicas realizadas ao longo de dois anos. A educação de qualidade ao longo da vida é o núcleo da ODS 4 e meio de realização dos demais objetivos.

O ODS 4 enfatiza as dimensões da qualidade e dos resultados da aprendizagem, em todos os níveis de ensino (básico, superior, técnico e profissional), redefinindo objetivos, cobertura geográfica e os limites das políticas anteriores do Sistema ONU (Educação para Todos, Objetivos de

⁹ Resolution adopted by the General Assembly [without reference to a Main Committee (A/55/L.2)] 55/2. United Nations Millennium Declaration. <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>. Acesso em 06/09/2018.

¹⁰ Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005 [without reference to a Main Committee (A/60/L.1)] 60/1. 2005 World Summit Outcome. http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf. Acesso em 06/09/2018.

Desenvolvimento do Milênio). ¹¹ Amplia a concepção da educação para todos de forma a assegurar a universalização de oportunidades de aprendizagem adequada e de qualidade ao longo da vida, em todos os países (e não apenas a regiões de baixa renda ou afetadas por conflitos).

De outra parte, assinala a necessidade da educação para o desenvolvimento sustentável e para a compreensão da cidadania global (educação para a paz, direitos humanos, intercultural, multilateral). Vem daí o conceito de “educação sustentável”, a requerer um novo paradigma de cooperação internacional (a parceria global plena) e o atendimento do princípio de que ninguém, em parte alguma, será deixado para trás.

Justiça social, diversidade cultural, linguística e étnica, dignidade humana, equidade, responsabilidade pública e responsabilidade compartilhada, *accountability* e controle social são temas inerentes a essa visão.

¹¹ “Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. 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 mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo 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, 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. 4.8a construir e melhorar instalações físicas para 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.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. 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.” <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/education/education-2030/sdg-4/>. Acesso em 06/09/2018.

Além do ODS 4, as atividades da Cátedra de Direito à Educação da FD/USP conectam-se, diretamente, às ODSs 5 (igualdade de gênero) 10 (reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles) e 16 (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).¹²

A educação perpassa, adicionalmente, os objetivos relacionados à saúde (ODS 3), ao crescimento e emprego (ODS 8), ao consumo e produção sustentáveis (ODS 12), à mudança climática (ODS 13),

4- Principais atividades em andamento

Em que pese a importância do direito à educação para os indivíduos, a sociedade e o Estado brasileiro, a doutrina sobre as relações Direito e Educação e acerca do papel do Direito na efetivação de políticas públicas de educação é incipiente.

Nas últimas décadas, os debates sobre o direito à educação, tanto na área educacional quanto na jurídica, vinham privilegiando mais a análise de aspectos conjunturais -- nomeadamente das condições de acesso, gestão e financiamento -- que uma abordagem estrutural, na qual os temas da equidade, qualidade e eficiência estivessem informados pela opção política positivada na Constituição Federal Brasileira. A temática, porém, ganhou renovada

¹²Mais especificamente, as atividades da Cátedra vinculam-se às seguintes metas: 5.1 - Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte. Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública. 5.c - Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis. 10.3 garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultado, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e promover legislação, políticas e ações adequadas a este respeito. 10.4 adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e políticas de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade. 16.3 promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça, para todos. 16.6 desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis 16.7 garantir a tomada de decisão responsável, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis. 16.10 assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.

importância nos últimos anos dada a capacidade do sistema jurídico de garantir direitos distributivos e exigir sua implementação.¹³

Nesse sentido, tem sido particularmente notável a alteração de conteúdo das decisões judiciais, em benefício da efetividade do direito à educação, em especial no que concerne à educação básica, com repercussão nas estruturas do Estado Democrático de Direito.

Algumas hipóteses podem explicar o fenômeno do aumento das ações objetivando a efetivação do direito à educação, em nítida tentativa de concretização sucessiva das metas educacionais: a ampliação da atividade do Ministério Público pela CF/88 (cf. arts. 127 e 129), destacando-se a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; a consolidação da ação civil pública para defesa de interesses coletivos; e a criação do FUNDEF, em 1996, que permitiu o equacionamento das questões relativas ao financiamento e expansão da educação fundamental por parte dos Estados e Municípios e, por via de consequência, alcançando, em muitos casos, a sua universalização.

Assim sendo, a análise, pelos pesquisadores da Cátedra, das decisões judiciais e da legislação educacionais, nos trinta anos de vigência da Constituição Federal de 1988, tem por objetivo precípua identificar referências de valor relativamente ao direito à educação e, em particular, à educação básica, em benefício de interpretações coerentes e não meramente explicativas do sentido da exigência do art. 205, no que concerne à formação do cidadão.

Essa visão orienta as atividades da Cátedra, que tem procurado expandir as fronteiras da pesquisa jurídica dos direitos à educação, na educação e por meio da educação. Desde 2015, por ocasião da aprovação da Agenda 2030¹⁴, os horizontes de investigação da Cátedra se ampliaram, sem perda de suas referências anteriores, encontrando-se em andamento, atualmente, as seguintes linhas de pesquisa:

- a) os vínculos entre educação formal, poder, democracia e cidadania;

¹³ Cf. a propósito, VIEIRA, Oscar Vilhena e Eloísa Machado de Almeida. *Direito à educação e transformação*. In Justiça pela qualidade na educação. São Paulo, Saraiva, 2013, pp. 11:21.

¹⁴ Cf. <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

b) as interações entre educação e a estrutura federativa brasileira, bem como os efeitos destas sobre o desenvolvimento econômico e equidade social;

c) análise da produção legislativa e jurisprudencial relativa ao direito à educação e aos direitos na educação;

d) direito educacional nacional e internacional comparado, visando analisar formatos institucionais e a administração dos sistemas educacionais, com o objetivo de avaliar sua eficiência, qualidade educacional e equidade social;

e) estudos comparados sobre os diferentes sistemas de gestão escolar, incluindo contratos de gestão, processos de seleção de diretores e professores, mecanismos de avaliação de desempenho de alunos e professores, e outros, sobre o desempenho escolar, tanto no setor público quanto no setor privado.

f) análise dos processos de formulação e implementação de políticas públicas voltadas a assegurar acesso universal equitativo à educação de qualidade;

g) financiamento da educação; o impacto da disponibilidade e do uso de recursos públicos e privados sobre as diferentes redes e sistemas escolares;

h) regulamentação dos recursos humanos na área da educação, por sistema de ensino;

i) impactos das tecnologias de informação e comunicação no direito à educação.

Os projetos vinculados a tais linhas, no momento, são os seguintes: a) no nível de doutorado - TAVARES, Letícia Antunes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e Regime de Colaboração: Uma Análise Crítica. RASCOVSKI, Luiz. A atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo na efetivação do direito à educação infantil.

b) No nível de mestrado: MONTEIRO, Mirella de Carvalho Bauzys. A importância do direito à educação na prevenção da prática infracional com análise dos dados de escolaridade dos autores de ato infracional. LUTAIF,

Michel Kurdoglian. Sistemas de Integridade na gestão das universidades estaduais paulistas. VIOL, Graziela Prates. Os controles preventivo e concomitante para garantia da qualidade da educação básica por via das metas do Plano Nacional de Educação (Lei nº13.005/2014). TEMER, Thais. Refugiados e Direito de Acesso ao Ensino Superior.

Tais pesquisas permitem uma ampla compreensão do papel do Direito e de seu impacto na garantia e promoção da educação de qualidade na sociedade brasileira. Seu desenvolvimento supõe a análises do ponto de vista do Direito Internacional, do Direito Constitucional, do Direito Administrativo, Tributário, Financeiro e da Teoria do Estado.

A metodologia empregada é a pesquisa em Direito, aliada a pesquisas empíricas e a estudo e interpretação da linguagem, linguística, história, jurisprudência, filosofia.

O LabDoc

A partir de 2020, passou a apoiar a oferta da disciplina “Direito e Equidade de Gênero” nos níveis de pós-graduação e graduação, com o objetivo de promover e fortalecer a cultura da equidade na Faculdade de Direito.....

5 - A Cátedra e os desafios das ODSs

O direito à educação, no direito internacional e no brasileiro, apresenta características jurídicas que o diferenciam em relação aos demais direitos fundamentais.

É direito fundamental social, é direito individual e também direito coletivo. Os seus titulares e os seus sujeitos passivos são, simultaneamente, uma coisa e outra. Comporta obrigações de fazer e não fazer, por parte de titulares e sujeitos passivos, que não se exaurem e exigem diferentes atendimentos, algumas vezes sob reserva do possível. Seu regime jurídico, portanto, é complexo: envolve diferentes poderes e capacidades de exercício, com a inerente sujeição ao regime jurídico específico dos direitos fundamentais (CF,

art. 5º, §1º; art. 60, § 4º, IV), mesmo dependendo de prestações materiais e de recursos financeiros. Como é próprio dos direitos fundamentais, se desdobra em diversos direitos e faculdades, de conteúdo específico e autônomo.

No Brasil, as medidas necessárias à implementação da ODS 4 compreendem aspectos internos e externos à atividade educacional. Entre os primeiros, estão a inadequação das instalações escolares para o ensino, a precária formação de professores e a desvalorização da carreira do magistério, ausência de parâmetros nacionais de qualidade para oferta do ensino; entre os fatores externos, estão a má gestão de recursos públicos, a falta de planejamento sistêmico de políticas públicas e a complexa repartição de competências, encargos e rendas educacionais entre os entes da Federação.¹⁵

Desse ponto de vista, não são poucos os desafios propostos pelas ODSs à Cátedra, pelo que se impõe, no desenvolvimento das pesquisas acima relacionadas:

- Melhorar a qualidade e o alcance das pesquisas, considerando as dificuldades inerentes à variabilidade das políticas educacionais e de gestão da educação num País com mais de 5000 sistemas de ensino.
- Desenvolver competências antecipatória e estratégica na definição das pesquisas, habilidade para compreender e avaliar o futuro e de implementar ações inovadoras.
- Incrementar o emprego, nas pesquisas realizadas, das tecnologias de comunicações e informação aplicadas ao Direito (como a jurimetria, por exemplo).

Enfrentamos os desafios próprios das sociedades centrífugas e plurifinalísticas do início do século XXI amparados por um constitucionalismo democrático robusto, positivado em Constituição rígida, mas por um jovem regime democrático, de recente tradição republicana. Seu futuro depende do

¹⁵ Cf. Educação Já. Proposta suprapartidária de estratégia para a educação pública brasileira e prioridades para 2019-2022. TODOS PELA EDUCAÇÃO – TPE. https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/58.pdf Acesso em 12/09/2018.

círculo virtuoso entre instituições e indivíduos e não apenas das regras formais, previstas na Constituição Federal.

O direito à educação, nesse contexto, além de garantir a emancipação individual, favorece, face aos novos padrões de sociabilidade, a reflexão sobre o significado do exercício da cidadania. Os compromissos do cidadão com a sociedade estatal não são triviais. Compreender as próprias necessidades, as da coletividade e as do Estado na complexidade dos problemas econômicos, sociais, culturais e ambientais que repercutem sobre cada um e sobre todos é tarefa exigente. A Cátedra UNESCO de Direito à Educação da FDUSP é permanentemente desafiada por essas circunstâncias.

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

ONU. Organização das Nações Unidas. **Carta da ONU**, art. 1, nº. 3. Disponível em: www.onu-brasil.org.br.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. (217 [III] A). Paris. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>.

_____. **Resolution adopted by the General Assembly [without reference to a Main Committee (A/55/L.2)] 55/2**. Millennium Declaration. <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>.

_____. **Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005 [without reference to a Main Committee (A/60/L.1)] 60/1**. 2005 World Summit Outcome. Disponível em: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf.

_____. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. General Assembly on 25 September 2015 70/1. Disponível em: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf.

_____. International Human Rights Instruments. General comments and General recommendations adopted by human rights treaty bodies. **General comment No. 11**. 1999.

TODOS PELA EDUCAÇÃO – TPE. - Educação Já. Proposta suprapartidária de estratégia para a educação pública brasileira e prioridades para 2019-2022. https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/58.pdf

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável - Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/education/education-2030/sdg-4/>.

VIEIRA, Oscar Vilhena; ALMEIDA, Eloísa Machado de. Direito à educação e transformação. In: **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 11-21.

“o direito à educação, no direito internacional e no brasileiro, apresenta características jurídicas que o diferenciam em relação aos demais direitos fundamentais. É direito fundamental social, é direito individual e também direito coletivo. Os seus titulares e os seus sujeitos passivos são, simultaneamente, uma coisa e outra. Comporta obrigações de fazer e não fazer, por parte de titulares e sujeitos passivos, que não se exaurem e exigem diferentes atendimentos, algumas vezes sob reserva do possível. Seu regime jurídico, portanto, é complexo: envolve diferentes poderes e capacidades de exercício, com a inerente sujeição ao regime jurídico específico dos direitos fundamentais (CF, art. 5º, §1º; art. 60, § 4º, IV), mesmo dependendo de prestações materiais e de recursos financeiros.

É direito fundamental, categoria jurídica de direito subjetivo que se reveste dos elementos estruturantes próprios dos sistemas de direitos fundamentais em regimes democráticos substantivos, quais sejam, a universalidade, a igualdade, a indisponibilidade e a natureza constitucional, com a finalidade de assegurar interesses e necessidades identificadas como vitais e, por isso, fundamentais. Sua concepção é regida pelo conceito de dignidade humana, apresentando-se nos textos constitucionais, de modo geral, inserido no conjunto de valores básicos e, ao mesmo tempo, nos marcos de proteção de situações jurídicas subjetivas, próprios do Estado Constitucional de

Direito.¹⁶ Nesse sentido, a posição jurídica do direito fundamental é de tal modo relevante que se reveste das garantias inerentes às Constituições rígidas (v.g. cláusulas pétreas, exigência de quoruns qualificados para deliberação etc.) e, por isso, ao abrigo dos critérios de maiorias parlamentares simples, além de contar com garantias específicas.

Constitui um dos direitos econômicos, sociais e culturais, os chamados “direitos humanos de segunda geração”, direitos de crédito do indivíduo em relação à coletividade ou direitos de exigir, que exprimem, no sistema jurídico, a exigência de solidariedade, com repercussões positivas na diminuição da desigualdade social. Distinguem-se das liberdades e dos direitos políticos porque representam direitos que se realizam por intermédio da ação do Estado

No plano individual, isto é, no plano do indivíduo racional e emocionalmente determinado, o direito à educação prende-se à realização pessoal; nesse sentido, é corolário da dignidade humana e dos princípios da liberdade e da igualdade. No plano coletivo, conecta-se com a vida em sociedade, com a participação política, com o desenvolvimento nacional, com promoção dos direitos humanos e da paz; ou seja, conecta-se com a pessoa inserida num dado contexto social e político. O preparo para a participação na vida política e para o trabalho, por sua vez, é elemento comum aos dois planos em que se expressa.

Além de perseguir vários objetivos (direito à universalização da educação fundamental e à progressiva universalização do ensino médio, ou mesmo à educação continuada, por exemplo), sua concretização exige meios (recursos financeiros e materiais) ou situações que precisam ser criadas (vagas e condições de permanência na escola, como material escolar, transporte, alimentação, tempo disponível etc). Bem entendida, essa concretização também comporta considerações acerca das diferenças entre os indivíduos e grupos de indivíduos, em termos de educação regular e especial, educação de jovens e adultos e assim por diante.

¹⁶ Cf. propósito Robert Alexy, *Teoria dos Direitos Fundamentais*, São Paulo: Malheiros, 2008, p.446-9; Antonio E. Perez Luño, *Los Derechos Fundamentales*, Madrid: Tecnos, 1995, p.20; Luigi Ferrajoli, *Derechos y Garantías*, Madrid: Trotta, 1999, p.50-5, entre outros.

O direito à educação permite a adultos e crianças marginalizados a integração na comunidade, a promoção da emancipação feminina e a proteção das crianças contra a exploração sexual ou a de seu trabalho. Possibilita, ademais, a difusão da democracia, dos direitos humanos e da proteção do meio ambiente, valores cruciais no mundo contemporâneo. Desse ponto de vista, convém lembrar que a efetividade do direito à educação e suas repercussões beneficiam reciprocamente o indivíduo e a coletividade. Interesse particular e interesse público, assim, se fundem, da mesma forma que os interesses locais, regionais e nacionais.

Não por outras razões, ao contrário dos demais direitos sociais, o direito à educação é compulsório (pelo menos nos primeiros níveis de ensino), não sendo dada aos indivíduos, nesta fase, a opção de exercê-lo ou não; por isso é gratuito e deve ser universalizado. Daí se seguem as correlatas obrigações dos demais sujeitos passivos do direito à educação: o Estado (que deve promovê-lo, protegê-lo e garanti-lo), a família (a quem incumbe promover o acesso à educação) e a sociedade (que o financia), traduzidas em deveres também fundamentais. No direito brasileiro, a educação fundamental é direito subjetivo público, assegurado inclusive a todos que a ele não tiveram acesso na idade própria (CF, art. 208, I e § 1º).

O dever do Estado, em particular, não se esgota no oferecimento e financiamento final da educação, pelo contrário; deve prover todos os meios necessários para que o direito esteja a todos disponível, seja acessível, adequado às necessidades sociais e adaptado às necessidades dos indivíduos. Além disso, como os direitos humanos exigem leis que os assegurem e tornem possíveis expor as suas violações, remediá-las e preveni-las, cabe ao Estado legislar sobre a matéria, inclusive no que diz respeito aos instrumentos de acesso à justiça, decidindo acerca dos pleitos que lhe são apresentados. (...) A legislação educacional brasileira dispõe de normas que têm permitido proteger e exigir a garantia do direito, devendo-se fazer especial referência, no que diz respeito ao ensino fundamental, à ação prevista no art. 5º, da LDB..¹⁷

Mas o conteúdo dos direitos sociais abrange não só sua garantia e promoção - tais como o direito à organização e ao procedimento, à não-eliminação de posições

¹⁷ “Art. 5º O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigí-lo.”

jurídicas etc. - como também a proibição de excesso e da proteção insuficiente, expressando um postulado de proteção. (...)

De outra parte, o Estado, como sociedade política, tem expectativas em relação aos titulares que, nesse sentido, são também sujeitos passivos do direito à educação. Tais expectativas traduzem-se nas exigências da cidadania, que demandam participação política e contribuição individual e coletiva para a construção dos objetivos nacionais. (...)

O direito à educação exprime, enfim, simultaneamente, uma posição jurídica subjetiva (Vieira de Andrade, 2001:109), individual e coletiva, fundamental e universal, e um dever jurídico subjetivo, igualmente individual, coletivo, fundamental e universal.

E, como é próprio dos direitos fundamentais, se desdobra em diversos direitos e faculdades, de conteúdo específico e autônomo, distinguindo-se nesse conjunto entre o direito à educação e os direitos na educação. De forma sintética, consideremos o direito à educação como o gênero do qual os demais direitos educacionais são desdobramentos. O direito à educação (gênero) é, fundamentalmente, um direito a prestações positivas materiais, de custo social. Ou seja, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; o ensino fundamental na língua materna das diversas comunidades indígenas; atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências; oferta de ensino noturno; atendimento ao educando no ensino fundamental, dentre outros previstos na legislação brasileira. São essencialmente direitos de promoção e proteção, realizados mediante ações positivas.

Os direitos na educação (os desdobramentos) têm a função primária de defesa das liberdades no campo da educação, tais como a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; a gestão democrática do ensino público; o ensino religioso facultativo; a autonomia universitária etc. São direitos de natureza instrumental, que se realizam por intermédio de abstenções, e submetidos ao regime das liberdades e garantias, de eficácia plena e aplicabilidade imediata.

De tudo se segue que o direito à educação é um *overarching right* de natureza singular, ou um “direito fundamental completo” (Alexy, 2008:248), isto é, “um feixe de

posições de direitos fundamentais”, de caráter dinâmico, cuja reunião se deve a uma ou mais disposição de direito fundamental (id. *ibid.*).

In conclusion, the activity in the Courts shows that the right to Education in the Brazilian legal system is not an abstract provision. On the contrary, it consists of a set of court decisions that can be applied to contingencies, situations, and circumstances that take place in the path towards social development, by integrating case law and the work of scholars. The judicial route, in particular, by awarding effectiveness to the right to Education, has been revealing new fields of affirmation of democracy in the country, benefiting citizenship rights, and promoting popular participation. Case law stemming from national statutes can also provide further insight into the ways which the justiciability of the right to education and enforcement could be strengthened.

Considerando-se a sociedade como “um sistema de interações, comportamentos mutuamente dirigidos e referidos uns aos outros formando uma rede de relações” (Ferraz, 1994, p. 103/4), fica patente o seu caráter dinâmico, em permanente transformação, e a necessidade de garantir-se um mínimo de previsibilidade e durabilidade às interações humanas e às expectativas que ensejam.

Sistemas jurídicos

O Direito sempre foi percebido como meio de formalização e não como uma forma de concepção da sociedade.