



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

DANIELA MACHADO BARBOSA

**O ENSINO FUNDAMENTAL E O DIREITO À EDUCAÇÃO: UM
ESTUDO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS NO MUNICÍPIO DE
SALVADOR**

Salvador
2006

DANIELA MACHADO BARBOSA

**O ENSINO FUNDAMENTAL E O DIREITO À EDUCAÇÃO, UM
ESTUDO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS NO MUNICÍPIO DE
SALVADOR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Educação.
Orientadora: Profa. Dra. Celma Borges

Salvador
2006

Biblioteca Anísio Teixeira – Faculdade de Educação/ UFBA

B238 Barbosa, Daniela Machado.

O ensino fundamental e o direito à educação: um estudo das normas constitucionais no município de Salvador / Daniela Machado Barbosa. – 2006.

136 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Educação, 2006.

Orientadora: Profa. Dra. Celma Borges.

1. Educação e estado – Salvador (BA). 2. Ensino fundamental – Salvador (BA). 3. Política e educação. 4. Direito a educação. I. Borges, Celma. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. III. Título.

CDD 379.112 – 22 ed.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO**

DANIELA MACHADO BARBOSA

**O ENSINO FUNDAMENTAL E O DIREITO À EDUCAÇÃO, UM
ESTUDO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS NO MUNICÍPIO
DE SALVADOR**

Dissertação para obtenção do grau em educação, apresentação pública em 05 de setembro de 2006, pela seguinte banca examinadora:

Profa. Dra. Celma Borges – orientadora
(Doutora, Paris, III, Université de La Sorbonne Nouvelle)

Prof. Dr. Edivaldo Machado Boaventura
(Ph.D. Penn State University, EUA)

Profa. Dra. Maria Auxiliadora de Almeida Minahim
(Doutora, UFRJ)

Salvador
2006

AGRADECIMENTOS

À professora Celma Borges, minha orientadora, pela dedicação e apoio em todas as etapas do trabalho, despertando novos caminhos, com sua experiência e competência;

Aos mestres, com os quais adquiri conhecimentos imprescindíveis ao longo dessa jornada, e, especialmente, ao professor Edivaldo Boaventura, pela inestimável colaboração, bem como pelo acolhimento no tirocínio docente;

A todos meus colegas e companheiros de mestrado, pelos enriquecedores debates que em muito contribuíram para a evolução do trabalho;

A todos os funcionários do mestrado em Educação, pela disponibilidade com que sempre me receberam ao longo das atividades;

À Dra. Márcia Regina dos Santos Virgens, promotora do Ministério Público da Bahia e à professora Euzelinda Nogueira Dantas, membro do Conselho Municipal de Salvador, pelas entrevistas concedidas.

À família e amigos pelo carinho, incentivo e compreensão e, especialmente à minha irmã Vívian, pelas discussões e trocas de experiências fundamentais para conclusão desse trabalho.

RESUMO

A dissertação intitulada “O ensino fundamental e o direito à educação, um estudo das normas constitucionais no Município de Salvador” tem por objeto a investigação da legislação educacional, englobando não somente a Constituição Federal, mas também normas infraconstitucionais, e sua contribuição para a implantação de políticas públicas, e criação de condições indispensáveis ao exercício da cidadania, pela efetivação do direito à educação. Questiona-se, portanto, se a legislação brasileira, especialmente, a partir da Constituição Federal de 1988, tem contribuído para a adoção de políticas públicas, e para a utilização das medidas judiciais postas à disposição dos cidadãos, no sentido da efetivação do direito à educação no Município de Salvador, especialmente no que se refere ao ensino fundamental (obrigatório e gratuito), tendo em vista a sua natureza de direito público subjetivo. Analisa-se o direito à educação, categorizado como direito social, utilizando-se estudos relativos à aplicabilidade das normas constitucionais, e ainda, a teoria da legislação simbólica. O trabalho foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica documental, notadamente a análise de obras científicas, documentos legais e jurisprudência, aliada ao levantamento e análise de dados secundários, especialmente, estatísticas oficiais e entrevistas. Conclui-se da investigação realizada que as normas previstas em lei não se têm revelado plenamente eficazes (eficácia social) para impor ao Estado o cumprimento dos preceitos legais, no que se refere à concretização do ensino fundamental, no Município de Salvador, na medida em que, não obstante sejam reconhecidos os avanços obtidos, sobretudo no que se refere ao acesso ao ensino, questões concernentes à qualidade do ensino e permanência do aluno nas escolas ainda não foram solucionadas, não se tendo obtido, da mesma forma, a tão sonhada universalização do ensino fundamental.

Palavras-chave: Direito à educação; Ensino fundamental; Ensino público e obrigatório.

ABSTRACT

The title of the current essay is “Elementary studies and the right to education”. It is a study about the constitutional law in Salvador and it searches to make an analyses focused on the educational legislation, including not only the brazilian federal constitution but also ordinary laws and their contribution to establishing public policies as well as creating the essential circumstances to the development of citizenship through the establishment of rights to education. It questions whether the brazilian legislation has contributed to the adoption of public policies by the government or if it has made it possible for all citizens to make use of the judicial means of protecting and ensuring their right to education in Salvador, specially after the 1988’s Federal Constitution, mainly when it concerns about elementary studies, which are meant to be imposed and provided by the government to everyone for free, as it is a public subjective right. This essay analyses the right to education (classified as a social right) by using studies related to the applicability of constitutional rules as well as the theory of “symbolic legislation”. This work was developed by using documents and bibliography researches, the analyses of scientific works, legal documents and jurisprudence, combined to the picking up and analyses of secondary information such as official statistics and interviews. From all the research process it is concluded that the existing laws have not been effective to compel the Estate to respect the rules concerning to making elementary studies accessible to everyone in Salvador. The conclusion is for the inefficiency of the current legislation, even though it must be admitted that there were some progress on the access of the population to education, as there are still many unsolved problems like the quality of the provided education and the absence of students from school. This way, it is not possible to affirm that fundamental education has already been universally provided in Salvador.

Keywords: right to education; Elementary studies; elementary studies accessible to everyone.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Comparação das tendências ideológicas das propostas do fórum nacional da educação na constituinte, das entidades católicas (AEC e CNBB) e da federação nacional de estabelecimentos de ensino (FENEN), de acordo com Moacir Gadotti	74
Figura 2	População total de Salvador, por faixas etárias – 1991/2000	107
Figura 3	Evolução do total de matrículas no ensino fundamental, por série, e total, no município de Salvador - série histórica 1999/2005	110
Figura 4	Matrícula total no ensino fundamental, no Município de Salvador, série histórica 1999/2005	111
Figura 5	Matrícula inicial do ensino fundamental, na zona urbana do Município de Salvador, série histórica 1996/2004	112
Figura 6	Matrícula por série do ensino no ensino fundamental dos menores de 7 anos de idade no Município de Salvador	113
Figura 7	Estabelecimentos de Ensino Fundamental na zona urbana de Salvador por Dependência Administrativa	118
Figura 8	Número de docentes no ensino fundamental, da zona urbana de Salvador	118
Figura 9	Comparativo da despesa e receita total do FUNDEF no Município de Salvador	121
Figura 10	Aprovados no ensino fundamental em Salvador no período de 1998/2002	121
Figura 11	Concluintes no ensino fundamental em Salvador no período de 1998/2002	122
Figura 12	Reprovados no ensino fundamental em Salvador no período de 1998/2002	122
Figura 13	Evadidos no ensino fundamental em Salvador no período de 1998/2002	123

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Evolução do total de matrículas no ensino fundamental, por série, e total, no município de salvador série histórica 1999/2005	109
Tabela 2	Matrícula no ensino fundamental, na faixa etária de 7 a 14 anos, por série e total, no Município de Salvador - série histórica 1999/2005	114
Tabela 3	Matrícula no ensino fundamental dos maiores de 14 anos, por série e total no Município de Salvador, série histórica 1999/2005	115
Tabela 4	Número de turmas do ensino fundamental, por grupos de séries nas escolas públicas, estaduais e municipais de salvador no período 1999/2001	116
Tabela 5	Distribuição da receita e despesa do FUNDEF- série histórica 199/2005	120

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
ABESC	Associação Brasileira de Escolas Superiores Católica
ABI	Associação Brasileira de Imprensa
AEC	Associação de Educadores Católicos
AECBC	Associação de Entidades Católicas do Brasil e Cáritas
ANDE	Associação Nacional dos Docentes do Ensino
ANDES	Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior
ANPAE	Associação Nacional de Profissionais de Administração de Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação
ANPOCS	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
CCP	Centro de Cultura Popular
CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CEAB	Centro de Estudos Afro-brasileiros
CEB	Ciclo de Estudos Básicos
CEDES	Centro de Estudos, Educação e Sociedade
CF/88	Constituição Federal de 1988
CJP	Comissão de Justiça e Paz
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNEC	Campanha Nacional de Escolas na Comunidade
CONEPE	Congresso Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino
CPB	Confederação dos Professores do Brasil
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CGT	Confederação Geral dos Trabalhadores
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FASUBRA	Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras
FENEN	Federação Nacional de Estabelecimentos de Ensino
FENOE	Federação Nacional dos Orientadores Educacionais
FIEMA	Fundo de Inclusão Educacional para Mulheres Afrodescendentes
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa do Escola Pública

FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MDF	Movimento de Defesa dos Favelados
MNU	Movimento Negro Unificado
MP	Ministério Público
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OSID	Obras Sociais Irmã Dulce
PED	Plano Estratégico
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEAD	Secretaria Municipal de Administração
SEAF	Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas
SEI	Superintendência de Estudos Sociais e Econômicos do Estado da Bahia
SETRADS	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social
SMEC	Secretaria Municipal da Educação e Cultura
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
STF	Supremo Tribunal Federal
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNEB	Universidade do Estado da Bahia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	FUNDAMENTAÇÃO TÉORICA	17
2.1	DIREITOS SOCIAIS	18
2.2	APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS	26
2.2.1	Vigência	27
2.2.2	Legitimidade	28
2.2.3	Eficácia	28
2.2.3.1	Normas de eficácia limitada	33
2.3	NORMAS PROGRAMÁTICAS	34
2.3.1	Instrumentos constitucionalmente previstos para conferir eficácia à norma	40
2.4	LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA	46
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	51
3.1	PROBLEMAS E OBJETIVOS DA PESQUISA	51
3.2	CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO INVESTIGATÓRIO	52
4	A EDUCAÇÃO COMO DIREITO	58
4.1	O DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	61
4.1.1	A Constituição do Império	61
4.1.2	A Primeira Constituição Republicana	62
4.1.3	A Constituição de 1934	62
4.1.4	A Constituição de 1937	65
4.1.5	A Constituição de 1946	66
4.1.6	As normas constitucionais do regime militar	68
5	O DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	70

5.1	A MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE NA DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO EM TORNO DA ASSEMBLÉIA CONSTITUINTE	70
5.2	A CONSTITUIÇÃO DE 1988	76
5.3	ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS RELACIONADOS COM O DIREITO À EDUCAÇÃO	78
5.3.1	Educação e cidadania	78
5.3.2	Princípios do ensino	81
5.3.3	Ensino público, privado e religioso	84
5.3.4	Ensino fundamental como direito público subjetivo e prioridade do Município	85
5.3.5	Vinculação de recursos para a educação	89
5.3.5.1	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)	91
5.3.6	Função supletiva da União	92
6	POLÍTICAS PÚBLICAS	94
6.1	DA NOÇÃO DE DIREITO SOCIAL ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO	94
6.2	POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE SALVADOR	96
7	O ENSINO FUNDAMENTAL NO MUNICÍPIO DE SALVADOR	106
7.1	ANÁLISE DE DADOS ESTATÍSTICOS	106
7.2	JURISPRUDÊNCIA	124
8	CONCLUSÃO	126
	REFERÊNCIAS	130
	ANEXOS	

1 INTRODUÇÃO

A idéia para a realização desta dissertação de mestrado intitulada “O ensino fundamental e o direito à educação: um estudo das normas constitucionais no Município de Salvador” surgiu da constatação de que, para o exercício da cidadania, pela efetivação do direito à educação, necessário se faz que os integrantes do corpo social tenham consciência dos seus direitos e obrigações, inclusive para reivindicar do Estado uma atuação positiva, no sentido do cumprimento de suas atribuições.

Assim, a relevância do presente trabalho decorre da possibilidade de se verificar, pela análise comparada entre o que prevê a lei e o que ocorre na prática, qual a distância existente entre o direito e a sua concretização, ou, entre o jurídico e o social, no que se refere ao acesso ao ensino fundamental no Município de Salvador.

O problema da pesquisa encontra-se sintetizado no seguinte questionamento: a legislação brasileira na área educacional, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), tem contribuído para a efetividade do direito à educação, no que se refere ao acesso ao ensino fundamental obrigatório e gratuito no Município de Salvador, seja pela adoção de políticas públicas pelos órgãos governamentais, seja pela utilização das medidas judiciais previstas em lei ?

Pretende-se, portanto, contribuir com um conjunto de análises que abrange a legislação educacional em si mesma, a atuação dos órgãos governamentais no sentido do cumprimento dos preceitos constitucionais do direito, concernentes à concretização do direito à educação, o comportamento dos cidadãos na busca da efetivação das garantias constitucionais, e, por fim, o levantamento de decisões judiciais relativas à questão proposta.

O cerne do trabalho, em síntese, é observar se, decorridos mais de dezessete anos desde a promulgação da CF/88, verificou-se o robustecimento do exercício da cidadania, em Salvador, pela efetivação do direito à educação, enquanto processo de formação e informação dos cidadãos.

Com efeito, na CF/88, o direito à educação integra os direitos sociais atribuídos a todos os brasileiros, figurando, genericamente, ao lado do direito à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, conforme art. 6º da Constituição em vigor.

É dever do Estado garantir o ensino fundamental obrigatório e gratuito, sendo o acesso ao mesmo consagrado na CF/88 como direito público subjetivo, que, na definição de Miguel Reale (1994, p. 272), é aquele cujo reconhecimento e respeito é imposto ao Estado.

Em outras palavras, no caso da educação, o acesso obrigatório e gratuito ao ensino fundamental, diferentemente do que ocorre quanto aos outros níveis de ensino, é direito público subjetivo, devendo, não apenas ser respeitado pelo Estado, mas também por ele implementado, de modo a tornar-se uma realidade social.

Assim, no sistema jurídico brasileiro, o direito à educação, no que tange ao ensino fundamental, constitui-se direito social e direito público subjetivo, razão pela qual, no que se refere ao campo empírico, a presente investigação contempla a apuração dos dados relativos a este nível de ensino.

De acordo, principalmente, com os índices divulgados pelos órgãos oficiais, observa-se que há um longo caminho a ser percorrido para que se abandone a idéia de que a educação ainda é um problema social pendente de solução no Município de Salvador.

Para avaliação dessa contribuição é imprescindível o estudo a respeito da efetivação dos direitos sociais, que desperta discussão sobre a natureza de suas normas, de suas garantias e do papel do Estado, temas que serão abordados no presente trabalho.

Por outro lado, discute-se também, nessa dissertação, com base na relação entre o direito e as políticas educacionais, o conceito de legislação simbólica desenvolvido nacionalmente por Marcelo Neves (1994), a partir da literatura germânica. A legislação simbólica é definida como aquela que tem efeitos políticos e ideológicos sobre as reivindicações da sociedade, de modo a apaziguá-las, nem sempre objetivando atendê-las.

Assim é que, com relação à efetivação do direito à educação, é relevante a análise, não apenas da evolução decorrente da atuação dos órgãos competentes do Município de Salvador, mas também dos recursos utilizados pelos cidadãos visando à concretização do direito público subjetivo, ações estas, que evidentemente não podem resumir-se à ampliação de vagas nas escolas públicas do Município, mas englobam questões relativas à qualidade de ensino e, por conseqüência, à permanência e ao sucesso do aluno no processo educacional.

Ademais, o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou seu oferecimento de forma irregular, podem implicar a responsabilidade da autoridade competente, dispondo, portanto, a população de recursos jurídicos, constitucionalmente garantidos, para reivindicar a efetivação do direito fundamental à educação.

No mesmo sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96)¹ prevê até mesmo a possibilidade de qualquer cidadão exigir, perante o Poder Judiciário, o acesso ao ensino fundamental, através de ação judicial gratuita e de rito sumário, que de acordo com o art. 275 do Código de Processo Civil, é um procedimento mais célere para a solução de litígios.

Dentre as medidas judiciais que podem ser adotadas pela população para concretização de garantias legais, pode-se citar o mandado de segurança, para proteção de direito líquido e certo e mandado de injunção, quando a falta de norma regulamentadora tornar inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais. Por outro lado, existe, ainda, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a ser adotada por entidades especificamente estipuladas na Constituição, para tornar efetiva norma constitucional.

Deve-se salientar que o presente trabalho não se restringe aos dispositivos relativos à garantia do direito à educação, abarcando também as medidas previstas na Constituição Federal de 1988, atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Constituição do Estado da Bahia, lei que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), para o exercício desse direito.

Da mesma forma, considerando a delimitação do estudo ao Município de Salvador, importantes fontes documentais são a Constituição do Estado da Bahia e a Lei Orgânica do Município de Salvador.

Em seguimento, considerando que o ensino fundamental integra o sistema municipal de educação², é preciso que sejam analisados os condicionantes da política municipal que interferem no direito à educação, inviabilizando, minimizando ou facilitando, o acesso à

¹ Art. 5º. O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

(...)

§ 3º. Qualquer das partes mencionadas no caput deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente (Lei 9.394/96).

² Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programa de educação pré-escolar e de ensino fundamental.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

(...)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (CF/1988).

escola, e, conseqüentemente restringindo ou estimulando o exercício da cidadania no Município de Salvador. Para tanto, a observância dos indicadores educacionais selecionados será significativa para a compreensão da efetivação do direito à educação no Município de Salvador.

Desse modo, pela análise da situação do ensino fundamental no Município de Salvador, poder-se-á verificar, nesse estudo, se após a Constituição Federal de 1988, houve avanço dos índices relativos à educação, no Município estudado, o que, acaso evidenciado permitirá constatar se, quanto a esse aspecto social, está ocorrendo ou não uma evolução.

Igualmente, o problema de pesquisa consiste em verificar se existe uma coerência entre a legislação do país e o cumprimento das disposições legais na formulação e realização de políticas educacionais que possibilitem a criação de uma ação transformadora que incida, nos diferentes âmbitos da sociedade, com uma preocupação ética com a educação para consciência de que as relações sociais envolvem direitos e deveres em todas as dimensões da vida pessoal e social. Em síntese, questiona-se se a legislação e as políticas públicas vêm favorecendo o exercício da cidadania, no Brasil, pela efetivação do direito à educação.

A questão da efetividade das normas vigentes no país ultrapassa a análise meramente jurídica, na medida em que o cumprimento da lei depende, sobretudo, no que tange a dispositivos legais que se destinam a garantir melhor qualidade de vida, da adoção, pelos órgãos públicos, de políticas públicas no sentido de buscar a concretização das garantias legais.

O que não se pode admitir é que a importância conferida ao direito à educação, venha a configurar-se, tão somente, em mais uma garantia constitucional, que, como outras, restrinja-se a ficar no papel, sem possibilitar de forma eficaz e efetiva o acesso ao ensino fundamental à população³.

Dessa forma, o trabalho divide-se em oito partes, identificadas como: introdução, fundamentação teórica, procedimentos metodológicos, a educação como direito, o direito à educação na Constituição de 1988, políticas públicas, o ensino fundamental no Município de Salvador e, conclusão.

O marco teórico inicia-se com a contextualização dos direitos sociais, devendo-se esclarecer, desde já, que a questão relativa aos direitos sociais, isto é, os desdobramentos teóricos a respeito dessa espécie de direito, no qual se insere o direito à educação, perpassará

³ Como já destacado acima, o trabalho de campo delimitou-se no Município de Salvador.

todo o referencial teórico.

Conclui-se essa etapa teórica demonstrando-se que o entendimento que prevalece entre os autores especializados é que, sob o aspecto jurídico, já não pairam dúvidas quanto à eficácia jurídica dos dispositivos constitucionais que regulamentam o direito à educação.

Demonstrado o embasamento teórico da presente dissertação, passa-se à identificação e descrição dos procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, podendo-se, mencionar a título introdutório, que foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, incluindo, especialmente, o exame de obras especializadas, legislação, e análise de dados estatísticos, assim também, entrevista com representantes de órgãos públicos.

A partir daí, passa-se à análise da relação entre o direito e o acesso à educação, e o tratamento dispensado ao direito à educação na legislação em vigor, sempre enfatizando as normas concernentes ao ensino fundamental.

Tendo sido realizada a contraposição entre a eficácia jurídica das normas constitucionais que regulamentam o direito à educação e os seus efeitos sociais, para se verificar se essas têm-se revelado capazes de impor ao Estado a realização das prestações positivas que lhe competem, investiga-se a situação do ensino fundamental no Município de Salvador, pela realização de levantamento de dados estatísticos, disponibilizados por órgãos oficiais federais, estaduais e municipais, assim também de entrevistas realizadas e pesquisa jurisprudencial para chegar à conclusão do trabalho.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Na conceituação do termo *efetividade* do direito à educação indicada no problema formulado para elaboração do presente trabalho, estuda-se a natureza do direito social e das normas que garantem o acesso obrigatório e gratuito ao ensino fundamental.

Em primeiro lugar, observa-se que os direitos sociais, como é o caso do direito à educação, nem sempre foram reconhecidos nas Constituições, decorrendo a inclusão dessa nova categoria nos sistemas legais de um processo histórico cumulativo, que se inicia com a defesa da liberdade, passa pelos direitos políticos, chegando enfim, aos direitos sociais.

Reconhecidos os direitos sociais nas constituições, constata-se, todavia, que a sua efetividade não se realiza automaticamente, pelo fato de se constituir em proteção legal, inclusive porque, para tanto, ultrapassa-se o sistema jurídico, por tratar-se de questão de natureza político-social, dependente, por essa razão, da atuação dos órgãos governamentais, razão pela qual se estuda o papel do Estado na proteção desse direito.

Antes, todavia, da investigação quanto ao papel do Estado na concretização do direito à educação, como direito social que é, necessário se faz, o exame de questões relativas à aplicabilidade das normas constitucionais, para chegar à constatação de que o dispositivo constitucional que considera o acesso ao ensino fundamental gratuito e obrigatório define-se como norma programática, na medida em que estabelece um programa social a ser cumprido pelo Estado.

Reconhecendo-se a eficácia jurídica das normas programáticas, com base nos autores destacados no presente trabalho teórico, evidencia-se, todavia, que a concretização do conteúdo dessa espécie de norma, pode encontrar obstáculo no que se denomina “reserva do possível”, decorrente das limitações de natureza política e econômica dos Poderes Públicos, diante da dependência da existência de recursos públicos para efetivação dos direitos sociais.

Nesse contexto, relevante é o conceito de legislação simbólica, analisada na literatura nacional por Marcelo Neves (1994, p. 32), que alerta para produção de leis que servem, em primeiro lugar, a finalidades políticas, desempenhando funções sociais de apaziguamento de conflito, em oposição ao seu sentido jurídico manifesto.

Será estabelecida a diferença entre eficácia jurídica e eficácia social da norma, esta última, também denominada de efetividade, e evidenciado que, para verificar se os

dispositivos legais que regulamentam o direito à educação realmente têm contribuído para uma melhoria no acesso e qualidade do ensino fundamental no Município de Salvador, a análise não poderá se limitar ao âmbito jurídico, enveredando por aspectos políticos e sociais.

2.1 DIREITOS SOCIAIS

A escolha pelo título “direitos sociais”, nesta etapa do trabalho, tem o intuito, em verdade, de introduzir o tema, sem, todavia, pretender esgotá-lo, neste tópico. Deve-se ter em vista no desenvolvimento do referencial teórico a evidência de que o direito à educação constitui-se em um direito social.

Considerando que o direito à educação foi incluído entre os direitos sociais (art. 6º da CF/88), cumpre defini-los, e identificar as razões que levaram o legislador constituinte a incluir a educação no referido dispositivo legal, ao lado da saúde, trabalho, moradia, lazer, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

Segundo Marshal (apud CURY, 2002, p. 249), baseado na experiência da Inglaterra, os direitos civis ter-se-iam estabelecido no século XVIII, os políticos, no século XIX, e os sociais, no século XX. Nesse contexto, a história do direito à educação se aproxima da luta por uma legislação protetora dos trabalhadores da indústria nascente, pois em relação às duas categorias de direito, foi no século XX que se constituíram as bases para os direitos sociais como integrantes da cidadania.

Quanto ao papel do Estado para a realização dos direitos sociais, cumpre salientar, inicialmente, que para chegar-se à consagração dos direitos sociais nas Constituições nacionais um longo caminho foi percorrido com a transformação dos sistemas políticos e econômicos dos Estados, tendo como fato marcante o surgimento do Estado do Bem Estar Social, sobretudo após a Primeira Guerra Mundial.

Pode-se mencionar dentro da concepção de Estado do bem estar social (*welfare state*) ou Estado Assistencialista as manifestações surgidas após Segunda Guerra Mundial, diante da necessidade de restauração da Europa, caracterizando-se aquele como o que garante “tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão não como caridade, mas como direito político” (H. L. WILENSKY, 1975 apud REGONINI, 2002, p. 416).

Para Jurjo Torres Santomé (2003, p. 15):

A construção do Estado do Bem-Estar foi resultado de políticas intervencionistas dos governos, a fim de promover uma certa redistribuição dos recursos e da riqueza. Em um mercado puro, sem intervencionismo do governo, a educação, a saúde, a moradia, a alimentação, etc., seriam privilégio de uma minoria, pois o restante da população acabaria na mais pura marginalização e miséria.

Glória Regonini (2002, p. 416) acrescenta, ainda, que “o que distingue o Estado assistencial de outros tipos de Estado não é tanto a intervenção direta das estruturas públicas na melhoria do nível de vida da população quanto o fato de que tal ação é reivindicada pelos cidadãos como um direito”.

Assim, de acordo com tal entendimento, da concepção de Estado do bem estar social não advém apenas a noção de um Estado que intervém para propiciar uma melhor qualidade de vida, mas também o conceito de um Estado que atribui aos cidadãos a possibilidade de reivindicar uma atuação naquele sentido, isto é, de propiciar a todos uma melhor qualidade de vida.

A relevância das afirmações acima com o objeto deste estudo é evidente, pois o que se pretende verificar é justamente até que ponto os direitos sociais, especificamente o direito à educação, ainda continuam no âmbito da legislação, das garantias legais, sem se concretizarem em uma realidade social.

Regonini (2002, p. 416) destaca como exemplo mais próximo da definição do *welfare state*, a política adotada pela Grã Bretanha a partir da Segunda Guerra Mundial, oportunidade em que foram aprovadas medidas no campo da saúde e da educação, garantindo-se serviços idênticos a todos os cidadãos, independentemente da sua renda. Essa perspectiva de análise, portanto, é pertinente às intervenções sociais do *welfare state*.

Causas políticas influenciaram o crescimento das intervenções assistenciais que caracterizavam o Estado do bem estar social. Desde os anos 20 e 30, do século passado, já se vislumbravam algumas práticas estatais relevantes para a futura concepção do *welfare state*, a exemplo da intervenção estatal na produção da indústria bélica e na distribuição de gêneros alimentícios, o que ocorreu tanto na Primeira como na Segunda Guerra Mundial.

Da mesma forma, a crise de 29 nos Estados Unidos da América, que teve como conseqüências a inflação e o desemprego, levando ao aumento das despesas públicas para a sustentação das condições de vida dos trabalhadores (REGONINI, 2002, p. 417), constituiu-se em justificativa política, econômica e social para criar o contexto propício a adoção de

medidas assistencialistas.

Paulo Roberto Lyrio Pimenta (1999, p. 134) acrescenta que a intervenção do Estado operou-se, em um primeiro momento em caráter emergencial, para, após a crise de 1920, tornar-se definitiva, de modo a substituir o Estado liberal pelo Estado social e, conseqüentemente, o Estado inerte pelo Estado intervencionista.

Para o mencionado autor (PIMENTA, 1999, p. 134), o Estado Social, que se identifica com o *welfare state*, funda-se na síntese dualista do bem estar social e do desenvolvimento econômico.

Vinício C. Martinez (2005) realiza a diferenciação entre Estado do bem estar social e Estado social, quanto ao processo histórico de formação, relação espaço temporal, cunho ideológico, objetivos ou teleologia, base jurídica, fundamentação e natureza jurídica e efeitos.

As manifestações do Estado Social remontariam às tentativas de revoluções européias de 1848, culminando com a Comuna de Paris de 1871, intensificando-se com a Revolução Mexicana de 1910 e Revolução Russa de 1917, consolidando, a partir do plano econômico de restauração da economia americana, decorrente da crise de 1929, as suas bases históricas e matrizes ideológicas (MARTINEZ, 2005).

O Estado do bem estar social, por sua vez, teria como referência histórica o Plano Marshall (1947), constituindo-se, dessa forma, em um produto econômico americano, resultado de uma criação de laboratório acadêmico, nascido em caráter de urgência, com o fim da Segunda Guerra Mundial (MARTINEZ, 2005).

De acordo com tal interpretação, o Estado de bem estar social teria sido formulado deliberadamente diante de uma necessidade premente e imediata de superar as dificuldades enfrentadas com o pós-guerra.

O Estado social se caracterizaria como um Estado quase-socialista, na medida em que afirmava direitos e políticas socializantes, a maioria decorrentes das lutas dos trabalhadores, como é caso dos direitos sociais e trabalhistas. Entretanto, o Estado social não rompeu as bases do capitalismo, já que se desenvolveu em países dessa espécie de economia (MARTINEZ, 2005).

Aliás, o desenvolvimento em países capitalistas é uma característica de identificação entre o Estado de Bem Estar Social e o Estado Social.

O *welfare state* pode ser definido como uma “mobilização em larga escala do

aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas ao bem-estar de sua população” (MEDEIROS, 2001, p. 6).

O Estado social decorre de uma transformação superestrutural sofrida pelo antigo Estado liberal, distinguindo-se do estado socialista por conservar a sua adesão ao sistema capitalista. Essa transformação de caráter superestrutural ocorre quando se busca superar a contradição entre a igualdade política e a desigualdade social, dando ensejo ao nascimento do Estado social (BONAVIDES, 2004, p. 184-185).

Em que pese as diferenças destacadas acima, o que se pode afirmar em relação às classificações mencionadas é que tanto o *welfare state* como o Estado Social preconizam a proteção aos direitos sociais.

Para ampliação dos direitos civis e políticos, com a inserção dos direitos sociais, foram relevantes, sobretudo, os processos sociais encabeçados pela classe trabalhadora que, por meio dos mesmos, buscava participação na vida econômica, social e política (CURY, 2002, p. 253).

Ao tratar dos direitos fundamentais Ingo Wolfgang Sarlet (2005, p. 53) observa que o reconhecimento de novos direitos dessa natureza ocorre em um processo cumulativo e não de alternância, como poderia fazer crer a utilização da expressão gerações de direito. Nesse contexto, o referido autor justifica o uso da expressão “direitos fundamentais” por ser essa a terminologia utilizada na CF/88, para designar os direitos e deveres individuais e coletivos, os direitos sociais, os direitos políticos, a nacionalidade e o regimento dos partidos políticos.

A crítica a respeito de tal terminologia, utilizada por parte da doutrina internacional e nacional, justifica-se porque os novos direitos surgem em um processo cumulativo, de complementaridade, não se verificando a substituição gradativa, como poderia se inferir da expressão “gerações de direito”. Em razão disso, o termo dimensões, para referir-se às categorias dos direitos fundamentais revela-se mais adequado, pois, em verdade, o que se constata é um processo permanente de expansão cumulação e fortalecimento (SARLET, 2005, p. 53).

Norberto Bobbio (1992, p. 18-19)⁴ sustenta que não existem direitos fundamentais por natureza, ou seja, que, em qualquer contexto, seriam considerados fundamentais do ser humano; tal concepção depende das condições e necessidades históricas, como é o caso dos

⁴ Neste particular, discorda o autor da posição dos jusnaturalistas, que defendiam a existência de certos direitos acima de qualquer possibilidade de refutação, vinculados diretamente à natureza humana (BOBBIO, 1992, p. 16).

direitos sociais que, hoje são proclamados, mas não eram mencionados nas declarações do século XVIII.

Concordando com Bobbio, Sarlet (2005, p. 61) destaca que os direitos fundamentais, incluindo-se todas as suas dimensões, são fruto de “reivindicações concretas, geradas por situações de injustiças e/ou de agressão a bens fundamentais elementares do ser humano”.

Nesse sentido, especificamente quanto ao direito à educação, visualiza-se essa agressão ou injustiça pelo fato de uma parte da população não lograr concluir os níveis elementares do ensino.

Na classificação de Norberto Bobbio (1992, p. 32-33), quanto ao desenvolvimento dos direitos dos homens até chegar-se aos direitos sociais, pode-se mencionar três fases: a primeira, em defesa dos direitos da liberdade, limitando os poderes do Estado – “liberdade em relação ao Estado”. Na segunda, firmaram-se os direitos políticos, para conferir uma maior participação dos membros de uma comunidade no poder político. Na terceira, proclamaram-se os direitos sociais, em que se expressam novos valores, como os do bem estar e da igualdade não apenas formal, denominados, pelo autor como liberdades através ou por meio do Estado.

Divergem os autores indicados acima, pois enquanto Bobbio (1992, p. 32-33) enquadra os direitos sociais como aqueles surgidos numa terceira fase, Paulo Bonavides (2000, p. 518) e Sarlet (2005, p. 55) colocam os direitos sociais, juntamente com os econômicos e culturais na denominada segunda dimensão dos direitos fundamentais.

Independentemente da terminologia utilizada, o que se demonstra nessas considerações iniciais é que os direitos sociais nem sempre foram incluídos nas declarações de direitos dos homens, e nas Constituições nacionais. Todavia, a partir do seu reconhecimento, passaram ditos direitos a ser amplamente garantidos nas legislações contemporâneas, sendo certo que

Todas as declarações recentes dos direitos do homem compreendem, além dos direitos individuais tradicionais, que consistem em *liberdades*, também os chamados direitos sociais, que consistem em *poderes*. Os primeiros exigem da parte dos outros (incluídos aqui os órgãos públicos) obrigações puramente negativas, que implicam abstenção de determinados comportamentos; os segundos só podem ser realizados se for imposto a outros (incluídos aqui os órgãos públicos) um certo número de obrigações positivas (BOBBIO, 1992, p. 21).

Da citação acima, extrai-se a designação adotada por Bobbio (1992, p. 43), que denomina, ainda, “liberdades” os direitos que são garantidos quando o Estado não intervém; e

de “poderes” os direitos que exigem uma intervenção do Estado para sua efetivação.

Sobre o tema, considera-se relevante suscitar a posição de Darcy Azambuja (1988, p. 166-167), no que se refere ao surgimento dos direitos sociais:

A doutrina solidarista criou as obrigações positivas do Estado, os chamados direitos sociais. Partindo do ponto de vista de que o indivíduo deve desenvolver suas aptidões morais e intelectuais em benefício da sociedade, ela concluiu logicamente que o Estado deve favorecer essa atividade, criando todas as facilidades para o completo desenvolvimento da personalidade humana e obrigando mesmo a esse desenvolvimento.

Essa teoria seguiu-se à do contrato social, e parte da premissa de que o homem sempre viveu em sociedade, e não pode viver de outra forma, em razão do que não existiriam direitos inatos ao ser humano, que já nasceria devedor da sociedade, cabendo-lhe, nesse contexto, aperfeiçoar as suas aptidões físicas, intelectuais e morais para colaborar para o bem, ordem e prosperidade sociais. Para tanto, é necessário que o Estado assegure e respeite certas atividades (AZAMBUJA, 1988, p. 161-163).

A sociedade, portanto, figura como credora do cidadão, que não vive sozinho, e o Estado figura como devedor do cidadão, pois deve criar as condições para que aquele possa pagar a sua dívida com a sociedade.

Quanto à diferenciação entre direitos sociais e direitos individuais, aduz Azambuja (1988, p. 168):

Enquanto os direitos individuais constituem, em essência, obrigações negativas para o Estado, isto é, a proibição de os poderes públicos agirem contra a vida, a propriedade, a liberdade de locomoção de culto, de expressão de pensamento dos indivíduos, os direitos sociais são normas de ação, obrigações positivas, para o Estado, de promover, assegurar e melhorar a saúde pública e a assistência social sobre todas as suas formas.

Sobre a questão esclarece José Afonso da Silva (2004, p. 151) que, da constatação de que para a realização dos direitos sociais depende-se de providências positivas do Estado, não se afasta a natureza de direitos fundamentais dessa espécie de direitos, reconhecendo-se neles a referida característica, pois figuram ao lado dos direitos individuais, políticos e do direito à nacionalidade, constituindo-se em direitos fundamentais do “homem-social”.

Diante da característica de prestação⁵ negativa do Estado, Sarlet (2005, p. 284) denomina os direitos individuais de direitos de defesa, já que têm por objeto abstenções do

⁵ Prestação, nesse contexto, designa atuação do Estado.

Estado, ao passo que, utiliza a expressão *direitos sociais prestacionais*, em relação aos direitos sociais, na medida em que reclamam prestações positivas do Estado.

Nesse sentido, observa-se a diferenciação feita por Sarlet (2005, p. 284), quanto aos direitos mencionados acima:

Diversamente dos direitos de defesa, mediante os quais se cuida de preservar e proteger determinada posição (conservação de uma situação existente), os direitos sociais de natureza positiva (prestacional) pressupõem seja criada ou colocada à disposição a prestação que constitui seu objeto, já que objetivam a realização da igualdade material, no sentido de garantirem a participação do povo na distribuição pública de bens materiais e imateriais.

O que se pretende demonstrar é que a concretização do direito à educação, este incluído entre os direitos sociais constitucionalmente garantidos, é medida que conduz ou pode conduzir à igualdade material entre os cidadãos, quanto a esse aspecto social. A inclusão de tal direito social atribui ao Estado a responsabilidade pela criação dos mecanismos necessários para que todos tenham acesso à educação, garantindo-se, especificamente quanto ao ensino fundamental, por força do que estabelece o art. 208, inciso I, da CF/88, o acesso obrigatório e gratuito.

Portanto, o reconhecimento dos direitos sociais surge vinculado à imposição ao Poder Público da adoção das medidas cabíveis para a sua concretização. E enquanto em relação aos direitos individuais espera-se um comportamento negativo do Estado em relação ao indivíduo, no que tange aos direitos sociais, pretende-se uma atuação positiva do Estado.

Os direitos sociais, em decorrência da sua própria natureza, isto é, de se constituírem em direitos que exigem do Estado determinadas prestações materiais nem sempre facilmente alcançáveis, por questões de exigüidade, carência ou limitação de recursos, passaram inicialmente por um período de baixa normatividade (BONAVIDES, 2000, p. 518).

Baixa normatividade, tendo em vista a impossibilidade, pelos meios jurídicos, de se obter a concretização dos direitos legalmente previstos, já que tais direitos não contavam para sua concretização das garantias habitualmente disponibilizadas pelos instrumentos processuais de proteção aos direitos da liberdade.

Segundo a visão otimista de Bonavides (2000, p. 518), a crise de observância e execução dos direitos sociais estaria chegando ao fim, com as Constituições recentes, inclusive a do Brasil, que “formularam o preceito da aplicabilidade imediata dos direitos

fundamentais”.

Acrescenta Silva (2001, p. 285) que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais dos homens, são prestações positivas que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos tendentes a promover a redução ou mesmo eliminação de situações sociais desiguais.

Assim, o que se constata é que, pela sua própria natureza, isto é, de se constituírem direitos cuja implementação depende da atuação positiva do Estado, apenas os meios extraídos do ordenamento jurídico não serão suficientes para conduzir à realização dos direitos sociais, como adverte Sarlet (2005, p. 63):

Aspecto que igualmente merece destaque diz com as efetivas dificuldades de proteção e implementação que caracterizam boa parte dos direitos fundamentais da segunda e da terceira dimensões, apontado para a necessidade de alternativas não exclusivamente extraídas do ordenamento jurídico, além da revisão e adaptação dos mecanismos jurídicos tradicionais. Além disso, a evolução dos direitos fundamentais revela que cada vez mais sua implementação em nível global depende de esforços integrados (por isso, direitos da solidariedade e fraternidade) dos Estados e dos povos. Mesmo a realização efetiva dos direitos fundamentais na esfera interna de cada Estado depende, em última análise (naturalmente em maior ou menor escala), deste esforço coletivo, consagrando também neste campo, a tese da interdependência dos Estados e a inevitável tendência ao reconhecimento da inequívoca e irreversível universalização dos direitos fundamentais e direitos humanos.

Diante disso, a implementação do direito à educação não pode ser analisada apenas quanto ao aspecto jurídico, como se o seu reconhecimento na Constituição fosse suficiente para a sua efetivação.

Questões de ordem político-ideológica, econômica e social têm influência na concretização, ou não concretização, do direito à educação, que por essa razão não podem ser ignoradas.

Nesse contexto, o já mencionado art. 205 da CF/88 estabelece que a educação é direito de todos, considerando-a, ainda, dever do Estado e da família, devendo ser promovida com a colaboração da sociedade.

Assim, para fundamentar a análise dos dispositivos legais relativos ao direito social à educação e para sistematização do presente estudo, nos itens seguintes será investigada a questão da aplicabilidade das normas constitucionais, de modo geral, visando ao estudo mais aprofundado das normas programáticas, como se caracterizam aquelas que regulamentam o direito à educação.

Parte-se, portanto, da análise jurídica quanto à eficácia dessas normas, para, então, verificar o papel do Estado na implementação do direito à educação.

2.2 APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

Para se verificar a situação do ensino fundamental no Município de Salvador, objeto da presente pesquisa, faz-se necessário, inicialmente investigar como a doutrina especializada analisa a questão da aplicabilidade dos dispositivos legais que regulamentam o direito à educação.

Considerando que a legislação infraconstitucional deve-se apresentar em conformidade com a Constituição Federal, na qualidade de documento legal primordial do ordenamento jurídico nacional, para ter validade, a análise é realizada utilizando-se os parâmetros gerais para as normas constitucionais.

Denominam-se normas ou regras jurídicas, determinados esquemas ou modelos de organização e de conduta que disciplinam a experiência social, constituindo-se o objeto da Ciência do Direito (REALE, 1994, p. 93).

Assim é que o direito positivo, que é o direito de cada povo, pode ser definido como o conjunto sistemático de normas destinadas a disciplinar a conduta dos homens na convivência social, asseguradas pela proteção-coerção a cargo do Estado (RÁO, 1997, p. 187).

Fala-se em proteção-coerção, porque para assegurar a convivência social pacífica, o Estado, por meio de sua legislação, protege as condutas lícitas dos cidadãos, proibindo de forma coercitiva e obrigatória, comportamentos que estejam em desacordo com os direitos reconhecidos.

Normas constitucionais, especificamente, podem ser definidas como todas as regras que integram uma constituição rígida, que se caracteriza como aquela em que se estabelecem critérios específicos e mais rigorosos para alteração de suas disposições (SILVA, 2004, p. 44).

Constatando-se que o presente estudo possui como questão teórica central a efetividade do direito à educação, focando-se no papel do Estado quanto ao oferecimento do ensino fundamental obrigatório e gratuito, revela-se indispensável ao desenvolvimento do trabalho, a abordagem acerca de conceitos relativos à aplicabilidade da norma⁶.

⁶ A concepção de norma constitucional como a que entrega a Constituição é a que importa no presente estudo, não cabendo, diante do objeto do trabalho, trazer à tona as discussões concernentes à norma jurídica.

Saliente-se, que a feição de normatividade examinada nessa dissertação diz respeito à concretização dos direitos sociais, isto é, até que ponto a norma constitucional tem servido para a imposição da prestação do Estado.

Silva (2004, p. 52), quanto à aplicabilidade da norma, distingue o aspecto sociológico do jurídico, para afirmar que, sociologicamente, entende-se que as normas são eficazes e aplicáveis, quando efetivamente observadas e cumpridas e, juridicamente, a aplicabilidade das normas depende da verificação da vigência, legitimidade e eficácia, conceitos que serão definidos a seguir.

2.2.1 Vigência

O termo vigência, do verbo *viger*, do latim *vigere*, “indica a qualidade da norma que a faz existir juridicamente e a torna de observância obrigatória, isto é, que a faz exigível, sob certas condições. Vigência, pois, é o modo específico da existência da norma jurídica” (SILVA, 2004, p. 52).

A norma só se torna obrigatória depois de sua entrada em vigor, independentemente da sua existência, o que só ocorre após a publicação, que se constitui, portanto, no último ato de elaboração da norma.

Ao definir a vigência da norma, Reale (1994, p. 108-110) dirige a sua atenção para outros aspectos. De acordo com o autor vigência é “executoriedade compulsória de uma regra de direito, por haver preenchido os requisitos essenciais a sua feitura ou elaboração”. Três são os requisitos essenciais: a legitimidade do órgão que elaborou a norma; a competência desse órgão para disciplinar a matéria objeto da norma; e a observância do procedimento previsto para elaboração da norma.

De modo geral, encontra-se inserida na própria norma, uma disposição em que se fixa o início da sua vigência, ou seja, estabelecendo-se o momento em que se torna apta para produzir efeitos. Inexistindo disposição nesse sentido, a norma começa a vigorar, quarenta e cinco dias após a publicação⁷.

No caso da Constituição, entretanto, o que se observa é que possui, ainda que implicitamente, uma cláusula de vigência. A cláusula de vigência implícita significa que, com

⁷ Art. 1º da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-lei nº 4.657/42).

a promulgação, independentemente da publicação, a Constituição começa a vigorar. No caso da Constituição de 1967 havia uma cláusula explícita de vigência (art. 189)⁸, de modo que, não obstante tenha sido promulgada em 24 de janeiro de 1967, entrou em vigor apenas em 15 de março do mesmo ano. A Constituição Federal de 1988 entrou em vigor com a sua promulgação, em 05 de outubro de 1988.

2.2.2 Legitimidade

Para se apurar a legitimidade das normas ordinárias, basta que se verifique a sua conformidade com a norma que lhe for superiormente hierárquica, sendo certo que no vértice da pirâmide encontra-se a Constituição.

E quanto à Constituição, como se identificar a sua legitimidade?

Silva (2004, p. 57-58) simplifica a questão da seguinte forma:

(...) as normas constitucionais, por serem informadoras e condicionadoras da ordem jurídica total, surgem da decisão de um poder especial dimanado da própria soberania do povo, e é o *poder constituinte*, enquanto as demais normas inferiores, condicionadas, surgem da decisão dos *poderes constituídos* e derivados. Estas últimas têm sua validade fundada nos ditames das regras constitucionais, e estas são legítimas na medida em que a decisão promane de um titular legítimo do poder constituinte.

Assim, nos Estados Democráticos, tem-se como legítima a Constituição emanada do poder constituinte legitimado para tanto pela população.

2.2.3 Eficácia

Na sociologia do direito, como sustenta Evaristo Morais Filho (apud, REALE, 2002, p. 463), vigência e eficácia se confundem, de modo que somente seria vigente o direito obtido na realidade, ou seja, aquele que se imiscui na conduta dos homens em sociedade, e não simplesmente, aquele que se contém na letra da lei.

O normativismo de Kelsen, nas lições de Silva (2004, p. 64) distingue a vigência da

⁸ Art. 189 - Esta Constituição será promulgada, simultaneamente, pelas Mesas das Casas do Congresso Nacional e entrará em vigor no dia 15 de março de 1967 (Constituição de 1967).

eficácia, entendendo que o primeiro termo “significa a existência específica da norma”, enquanto o segundo diz respeito à efetiva aplicação e observância da norma.

Quanto à eficácia das normas constitucionais, adota-se, no presente trabalho, o estudo feito por José Afonso da Silva, na obra *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, por se tratar, na bibliografia nacional, de uma obra que aborda o tema de forma sistemática e aprofundada.

Pode-se definir a eficácia como a “capacidade da norma atingir os objetivos previamente fixados como metas”. No caso de normas jurídicas, consiste na capacidade de atingir os objetivos nela fixados, ou seja, realizar as metas visadas pelo legislador (SILVA, 2004, p. 66).

A eficácia é a integração da norma na sociedade, tal como conceitua Reale (1994, p. 114):

A eficácia, ao contrário, tem um caráter experimental, porquanto se refere ao cumprimento efetivo do Direito por parte de uma sociedade, ao “reconhecimento” (Anerkennung) do Direito pela comunidade, no plano social, ou, mais particularizadamente, aos efeitos sociais que uma regra suscita através de seu cumprimento.

Vincula, dessa forma, o autor a concepção de eficácia da norma com a apuração da efetiva produção dos seus efeitos, ou dos efeitos produzidos pelo seu cumprimento.

Silva (2004, p. 66) desdobra em dois, os sentidos da eficácia da norma:

*(...) a eficácia jurídica da norma designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que cogita; nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica. O alcance dos objetivos da norma constitui a sua efetividade. Esta é, portanto, a medida da extensão em que o objetivo é alcançado, relacionando-se com o produto final. Por isso é que, tratando-se de normas jurídicas, se fala em eficácia social em relação à efetividade, porque o produto final objetivado pela norma se consubstancia no controle social que ela pretende, enquanto a eficácia jurídica é apenas a possibilidade de que isso venha a acontecer. Os dois sentidos da palavra *eficácia*, acima apontados, são, pois, diversos. Uma norma pode ter eficácia jurídica sem ser socialmente eficaz, isto é, pode gerar efeitos jurídicos, como, por exemplo, o de revogar normas anteriores, e não ser efetivamente cumprida no plano social. Mas percebe-se que, apesar disso, os sentidos são conexos, como já anotamos antes.*

Não é pacífica a questão da eficácia jurídica da norma. Isto porque, a aplicação ou mesmo a possibilidade de aplicação de uma norma constitucional nem sempre decorre única e exclusivamente do fato de encontrar-se inserida na legislação pertinente. Em outras palavras,

várias são as situações em que, não obstante seja regularmente elaborada a norma constitucional, isso não significa que a mesma automaticamente passe a produzir os efeitos objetivados pelo legislador.

É preciso que se esclareça, nesse aspecto, que a Constituição de uma nação é a sua lei fundamental, que estabelece princípios e regras gerais, não se revelando, portanto, o lugar propício para descer a minúcias, que o legislador constituinte deixa a cargo dos legisladores infraconstitucionais.

De outro lado, há disposições constantes da Constituição que, em verdade, referem-se às demais unidades da federação ou aos órgãos públicos, de um modo geral, cuja efetividade dependerá, por via de consequência, da atuação das respectivas entidades.

Sob o ponto de vista da eficácia jurídica existem várias classificações da norma constitucional. Destaca-se, no presente trabalho, aquelas que são relevantes para a compreensão da categoria em que se enquadram as disposições relativas à garantia do direito social à educação.

Da construção teórica e das decisões das cortes americanas, elaborou-se a classificação das normas constitucionais quanto a sua aplicabilidade em *self executions provisions* e *not self executions provisions*, traduzidas, respectivamente, como auto-aplicáveis ou auto-executáveis, ou aplicáveis por si mesmas, ou ainda, bastantes em si, e disposições não auto-aplicáveis, ou não auto-executáveis por si mesmas, ou ainda, não bastantes em si (SILVA, 2004, p. 73).

Assim, conceitua Ruy Barbosa (1933 *apud* SILVA, 2004, p. 74) as normas auto-aplicáveis como sendo as determinações para cuja execução prescindam da constituição ou designação de uma autoridade, ou ainda da criação ou indicação de um processo especial, e aquelas em que “o direito instituído se ache armado por si mesmo, pela sua própria natureza, dos seus meios de execução e preservação”. As não auto-aplicáveis, por sua vez, são aquelas em que os direitos que outorgam, ou os encargos que impõem não se encontram revestidos dos meios de ação essenciais para o seu exercício.

Silva (2004, p. 75) critica a classificação acima, argumentando que dela decorreria a noção da existência de normas, na Constituição, desprovidas de eficácia, assertiva com a qual, segundo o autor, nem o próprio Ruy Barbosa concordava, já que afirmava que todas as normas constitucionais “têm força imperativa, de regras, ditadas pela soberania nacional”.

Nesse contexto, conclui Silva (2004, p. 75-76) que nem as denominadas normas auto-aplicáveis “produzem por si mesmas todos os efeitos possíveis, pois são sempre passíveis de novos desenvolvimentos mediante legislação ordinária, nem as ditas *não auto-aplicáveis* são de eficácia nula, pois produzem efeitos jurídicos e têm eficácia, ainda que relativa e

reduzida”. Em decorrência do que não se revelaria adequada, ou melhor, conclusiva a classificação indicada.

Após a promulgação da Constituição italiana, de 1º de janeiro de 1948, duas perspectivas quanto à classificação das normas constitucionais, ao mesmo tempo em que foram aceitas por grande parte da doutrina, sofreram muitas críticas. A primeira distinguia a normas em preceptivas e diretivas, para designar, respectivamente, as normas que têm força imperativa sobre as condutas dos cidadãos, e as normas que têm como destinatário o futuro legislador (SILVA, 2004, p. 78).

A segunda das perspectivas indicadas diz respeito à distinção das normas constitucionais em programáticas e de natureza jurídica, negando-se, por via de consequência, às primeiras, eficácia jurídica (SILVA, 2004, p. 78-79).

A crítica da tese que sustenta a ausência de juridicidade das normas programáticas fundamenta-se essencialmente na inadmissão da negação de eficácia jurídica de quaisquer normas que integrem a Constituição de um país, ainda que se reconheça a diversidade quanto à eficácia e valor das normas constitucionais (SILVA, 2004, p. 79-80).

Estimuladas pelas críticas referidas, a jurisprudência e doutrina italianas formularam uma classificação das normas constitucionais, distinguindo-as em: “a) normas *diretivas* ou *programáticas*, dirigidas essencialmente ao legislador; b) normas *preceptivas*, *obrigatórias*, de aplicabilidade imediata; c) normas *preceptivas*, *obrigatórias*, mas não de aplicabilidade imediata “ (SILVA, 2004, p. 80-81).

De acordo com Gaetano Azzaritti (apud SILVA, 2004, p. 80-81), as normas diretivas não conteriam um preceito concreto, limitando-se a fornecer diretivas ao legislador futuro, admitindo-se, inclusive, a possibilidade de elaboração de leis em desacordo com aquelas, não atingindo, ademais, as leis já existentes.

As normas preceptivas de aplicabilidade imediata, por sua vez, possuem aplicação diretiva e imediata, invalidando lei nova que com elas conflitem, modificando ou ab-rogando⁹ as leis anteriores que com elas contrastem.

Finalmente, as normas preceptivas de aplicabilidade direta, mas não imediata são aquelas que invalidam novas leis contrastantes, mas requerem, para a sua eficácia, de outras normas jurídicas integrativas, de modo que, enquanto sua aplicação se encontrar suspensa (na dependência da elaboração da respectiva norma jurídica integrativa) persistirá a eficácia das leis anteriores.

⁹ Ab-rogação consiste na revogação total de uma norma por outra

Silva (2004, p. 81) critica a terminologia e classificação descritas acima, pelo fato de adotar a premissa equivocada consubstanciada na distinção de normas constitucionais jurídicas e não jurídicas, pois o que defende o autor é a inexistência de normas puramente diretivas nas constituições contemporâneas, em harmonia com a concepção de que todas as normas jurídicas são dotadas de imperatividade.

Nesse contexto é que, na formulação da classificação que adota, Silva (2004, p. 81-82) sustenta, primordialmente, que “não há norma constitucional alguma destituída de eficácia”, distinguindo-se as normas, quanto ao grau dos seus efeitos jurídicos, para dividi-las nas categorias indicadas e conceituadas a seguir:

a) normas constitucionais de eficácia plena:

desde a entrada em vigor, produzem todos os seus efeitos essenciais (ou têm a possibilidade de produzi-los), todos os objetivos visados pelo legislador constituinte, porque este criou, desde logo, uma normatividade para isso suficiente, incidindo direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui objeto (SILVA, 2004, p. 82).

b) normas constitucionais de eficácia contida:

normas que incidem imediatamente e produzem (ou podem produzir) todos os efeitos queridos, mas prevêem meios ou conceitos que permitem manter sua eficácia contida em certos limites, dadas certas circunstâncias (SILVA, 2004, p. 82).

c) normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida:

todas as que não produzem, com a simples entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais, porque o legislador constituinte, por qualquer motivo não estabeleceu sobre a matéria, uma normatividade para isso bastante, deixando essa tarefa ao legislador ordinário ou a outro órgão do Estado (SILVA, 2004, p. 82).

Da classificação acima, extrai-se a constatação de que as normas de eficácia plena são de aplicabilidade direta, imediata e integral, as de eficácia limitada são de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente produzirão seus efeitos após normatividade ulterior. E as normas de eficácia contida são de aplicabilidade direta, imediata, mas não integral, “porque sujeitas a restrições previstas ou dependentes de regulamentação que limite sua eficácia e aplicabilidade” (SILVA, 2004, p. 83).

As definições apresentadas revelam-se necessárias para a introdução da categoria elementar para o estudo da natureza das normas que disciplinam o direito à educação, notadamente as normas de eficácia limitada e sua sub-divisão em normas programáticas.

2.2.3.1 Normas de eficácia limitada

Tendo em vista que as normas que impõem um dever ao Estado, como é o caso daquela que estabelece que o dever do Estado com a educação será efetivada mediante a garantia de ensino fundamental obrigatório e gratuito (art. 208, I da CF/1988), inserem-se na categoria de normas de eficácia limitada, faz-se necessário dedicar-se maior a atenção a esta última categoria.

As normas de eficácia limitada são também denominadas por Silva (2004, p. 118) de normas constitucionais de princípio, subdividindo-se, ainda, em definidoras de princípio institutivo ou organizativo e definidoras de princípio programático.

As normas constitucionais de princípio institutivo são, como pode se inferir do que foi exposto acima, de aplicabilidade mediata ou indireta, porque dependem de legislação posterior, enquadrando-se, na célebre classificação americana, juntamente com as programáticas, na categoria de normas não auto-aplicáveis, ou não executáveis, ou não executáveis por si mesmas, ou, ainda, não-bastantes em si (SILVA, 2004, p. 122).

A jurisprudência e determinada corrente doutrinária italiana, como também já se demonstrou, denominou a referida categoria, separando-as das normas programáticas, de normas preceptivas de aplicabilidade não imediata ou de eficácia diferida (SILVA, 2004, p. 122).

Para Silva (2004, p. 122-123) as normas estudadas neste item consistem nas não programáticas, mas dependentes de leis complementares ou ordinárias integrativas para adquirir executoriedade plena, não admitindo o autor a concepção de que seriam destituídas de aplicabilidade, enquanto o legislador não elaborar as regras jurídicas que lhes complementem.

Caracterizam-se as normas constitucionais de princípio institutivo pela indicação de uma legislação futura que lhes completará a eficácia e efetiva aplicação (SILVA, 2004, p. 123).

Silva (2004, p. 125) distingue as normas constitucionais de princípio institutivo das programáticas quanto aos seus fins e conteúdos, afirmando o seguinte:

As programáticas envolvem um conteúdo social e objetivam a interferência do Estado na ordem econômico-social, mediante prestações positivas, a fim de

propiciar a realização do bem comum, através da democracia social. As de princípio institutivo têm conteúdo organizativo e regulativo de órgãos e entidades, respectivas atribuições e relações. Têm, pois, natureza organizativa; sua função primordial é a de esquematizar a organização, criação ou instituição dessas entidades e órgãos.

Em decorrência do exposto acima é que se classifica a disposição legal da CF/88, no sentido de que a educação é direito de todos e dever do Estado (art. 205), como norma programática, razão pela qual no tópico seguinte passa-se à análise dessa espécie de norma.

2.3 NORMAS PROGRAMÁTICAS

Ainda que os autores especializados diverjam um pouco quanto à conceituação de normas programáticas, há consenso, todavia, na identificação dessas normas, como aquelas que estabelecem uma direção a ser perseguida pelo Estado, em busca do bem estar social.

Assim, de forma simplificada conceituam-se as normas programáticas, como as que prevêm políticas públicas, de modo que a sua aplicabilidade depende de outras normas, legislação específica, que as implementem (FERREIRA FILHO, 1991 *apud* TAVARES, 2006, p. 90).

As normas programáticas são as que definem os fins sociais a serem alcançados pela sociedade, fixando princípios ou programas a serem cumpridos pelo poder público (BARROSO *apud* TAVARES, 2006, p. 95).

Destaca-se, ainda, a definição, de SILVA (2004, p. 138):

Podemos conceber como programáticas aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado.

Nessa mesma direção, Pimenta (1999, p. 137), em estudo realizado especificamente sobre a eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais programáticas, formula o seguinte conceito:

(...) são normas jurídicas inseridas na Constituição Jurídica que representam uma

tentativa do constituinte em conciliar os interesses opostos dos grupos sociais, tendo conteúdo econômico-social, função eficaz de programa, que, entretanto, obrigam os órgãos integrantes da organização política do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), mediante a determinação dos princípios que por eles devem ser cumpridos.

Ao abordar a designação de normas programáticas como aquelas que se referem aos direitos sociais, Bobbio (1992, p. 75-76) questiona se seria correto denominar de direito, “um direito cujo reconhecimento e cuja efetiva proteção são adiados *sine die*, além de confiados a sujeitos cuja obrigação de executar o “programa” é apenas uma obrigação moral ou, no máximo, política”.

Para Tércio Sampaio Ferraz Jr. (2003, p. 130), a norma programática é aquela que expressa diretrizes, intenções, objetivos, não obriga o Estado, no sentido de não se poder impor sanção, no caso, por exemplo, da ausência de acesso ao ensino por todos. No entanto, infere-se da referida espécie de norma “algo de vinculante”, já que o ato do Estado que se desvie do plano ou programa é passível de impugnação.

Quanto às normas programáticas, Silva (2004, p. 47) discorda da corrente doutrinária que as vê como uma simples indicação para o legislador futuro que pode segui-las ou não, e até mesmo dispor de modo divergente, negando-lhes a mínima eficácia jurídica, para afirmar a eficácia jurídica de todas as disposições constitucionais, destacando o importante papel das normas programáticas na ordem jurídica e no regime político do país.

A eficácia jurídica das normas programáticas, dessa forma, reside na constatação de que as mesmas impõem limites à autonomia de determinados sujeitos privados ou públicos, ditando ainda, comportamentos públicos em razão dos interesses a serem regulados, do que decorre, por consequência, o caráter imperativo e vinculativo dessa espécie de norma (SILVA, 2004, p. 139).

Essa limitação da autonomia do sujeito público pode ser exemplificada com o art. 212 da CF/88, que determina que a União deve aplicar anualmente não menos de 18% (dezoito por cento), e os Estados, Distrito Federal e Municípios, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, proveniente da transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Trata-se, portanto, de uma destinação de recursos específicos para a educação, imposta às unidades da federação.

Trilhando o mesmo caminho, isto é, no sentido de defender a imperatividade das

normas programáticas, Pimenta (1999, p. 140) defende que o conteúdo de tais determinações constitucionais não interfere na sua natureza jurídica, influenciando apenas no grau de sua eficácia.

Consciente do fato de que a existência da norma de caráter programático não conduz à automática e efetiva produção dos seus efeitos, prossegue Silva (2004, p. 139) afirmando que a despeito do caráter jurídico e positivo das normas programáticas, elas não são suficientes para a obtenção dos efeitos que o seu conteúdo requer, razão pela qual, ao enquadrá-las na categoria de norma de eficácia limitada, em que a aplicabilidade depende da emissão de normatividade futura, resta estabelecida a idéia de que não se constituem em “autêntico direito atual, de imediata aplicabilidade”.

Quando se fala em normatividade futura, não se tem em conta apenas a elaboração de leis que conduzam à efetividade do conteúdo da norma programática, mas também a própria atuação do Estado, no caso, Poder Executivo, no sentido de implementar as orientações e direções contidas no dispositivo constitucional.

André Ramos Tavares (2006, p. 95) destaca, entre os argumentos que descaracterizariam as normas programáticas como consubstanciadoras de direitos subjetivos, os seguintes:

1º) a impossibilidade de o Judiciário exigir a concretização de programas sem ferir a separação de poderes; 2º) a inexistência de obrigação direta dirigida ao Estado para dar imediato e pleno cumprimento aos diversos programas contemplados constitucionalmente; 3º) a “reserva do possível”, que pretende chamar atenção para as limitações orçamentárias (e até responsabilidade gerencial) quando da apuração das necessidades sociais a serem satisfeitas.

Quanto à separação dos poderes, evidencia-se a dificuldade em se criar mecanismos tendentes à concretização das normas de direitos sociais, pois, como se observou, tais disposições têm como característica principal a fixação de programas a serem seguidos pelos Poderes Públicos, no sentido de se obter uma melhor qualidade de vida para a população, e para se alcançar tal finalidade depende-se, ou da elaboração de legislação infraconstitucional, ou da adoção, pelo Estado, de políticas públicas tendentes à efetivação da determinação constitucional.

Isto porque, tratando-se de uma norma dependente de legislação futura, permitir-se, por exemplo, que o Poder Judiciário, por meio de uma decisão imponha ao legislador a

elaboração da respectiva lei, implicaria na interferência do Poder Judiciário no Poder Legislativo. O mesmo ocorre no que se refere à necessidade de adoção de políticas públicas pelo Estado, já que a imposição, pelas vias judiciais, para que o Poder Executivo promovesse tais medidas, também redundaria na intervenção do Poder Judiciário, naquele primeiro.

Quanto a essa questão, Dirley da Cunha Júnior (2004, p. 311-312) sustenta que a competência orçamentária do Poder Legislativo não é absoluta, admitindo-se a intervenção do Poder Judiciário para determinar uma melhor distribuição de recursos, de modo a assegurar as condições materiais para uma existência digna, garantida constitucionalmente pelos direitos sociais fundamentais.

De acordo com tal entendimento caberia ao Poder Judiciário, constatando-se o descumprimento da norma que assegura o ensino fundamental obrigatório e gratuito, determinar, por exemplo, a construção de uma escola, compelindo o Estado a incluir a respectiva despesa na previsão orçamentária do exercício seguinte.

No que se refere ao que se denomina reserva do possível, deve-se esclarecer que, tendo em vista o fato de os direitos sociais prestacionais (na designação de Sarlet, já explicitada no tópico pertinente) terem como “objeto prestações do Estado diretamente vinculadas à destinação, distribuição (e redistribuição), bem como à criação de bens materiais”, a sua análise não prescinde da dimensão econômica, de significativa relevância (Sarlet, 2005, p. 286).

Assim, para se observar a eficácia e efetivação dos “direitos sociais a prestações” não se pode ignorar o custo deles decorrentes, na medida em que, de acordo com parcela significativa da doutrina, “a efetiva realização das prestações reclamadas não é possível sem que se despenda algum recurso, dependendo, em última análise, da conjuntura econômica”, já que o que se constata é que, nesse aspecto, o que se pretende verificar é “a possibilidade de os órgãos jurisdicionais imporem ao poder público a satisfação das prestações reclamadas” (Sarlet, 2005, p. 287-288).

A capacidade do Estado de dispor sobre o objeto das prestações reconhecidas pelas normas definidoras de direitos sociais encontraria limitação fática, decorrente da própria limitação de recursos, bem como limitação jurídica, por não ser livre a utilização dos recursos disponíveis, carecendo o Estado, também, de capacidade jurídica, para tanto (Sarlet, 2005, p. 288).

Para Cunha Júnior (2004, 307-310) a doutrina da reserva do possível, de origem

alemã, não deve ser adotada indiscriminadamente no Brasil, tendo em vista, sobretudo a diferença da realidade do nosso país, enquanto na Alemanha já se alcançou um padrão de qualidade de vida satisfatório, no Brasil, a situação é completamente diferente. Trata-se de uma questão de priorização na utilização dos recursos, admitindo-se a intervenção do Poder Judiciário na distribuição desses recursos, de modo a garantir o cumprimento das normas constitucionais, notadamente daquelas definidoras de direitos fundamentais sociais.

Não se pode esquecer, todavia, como já salientado acima, que o Brasil adota o sistema da separação e independência dos poderes, competindo ao Legislativo, por meio dos seus representantes, eleitos pelo povo, e não ao Judiciário, definir as prioridades para distribuição das dotações orçamentárias. Desse modo, constatando-se a má distribuição dos recursos públicos, em uma democracia, cabe aos eleitores substituir os seus representantes, pelo processo eleitoral. Admitir em sentido contrário conduziria à segurança das instituições públicas.

No que se refere à educação, como já salientado, a Constituição Federal em seu art. 212 vinculou os percentuais a serem utilizados pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios para manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em decorrência da necessidade para análise da questão da efetivação dos direitos sociais, que demandam uma prestação ou prestações positivas do Estado, dos aspectos indicados acima, isto é, capacidade jurídica e fática do órgão público, é que “se passou a sustentar a colocação dos direitos sociais a prestações sob o que se denominou de uma “reserva do possível”, que, compreendida em sentido amplo, abrange tanto a possibilidade, quanto o poder do destinatário da norma”(SARLET, 2005, p. 289).

Diante de tais questões, persiste o problema colocado na doutrina concernente à necessidade de se buscar meios constitucionais e fundamentos teóricos visando a superar o caráter abstrato e incompleto das normas definidoras de direitos sociais, para se alcançar a concretização prática de tais preceitos (SILVA, 2004, p. 140).

Nesse contexto, a importância das normas programáticas reside na sua função de estabelecer os fins do Estado, cuja atuação restou reduzida em razão do liberalismo econômico (SILVA, 2004, p. 141).

Silva (2004, p. 141-142) assinala que a Constituição de 1988 é “mais incisiva no conceber a ordem econômica sujeita aos ditames da justiça social para o fim de assegurar a todos existência digna. Dá à justiça social um conteúdo preciso”.

Assim, o art. 170 da CF/1988 estipula que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, com base nos princípios da soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego, tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

No mesmo sentido, dispõe o art. 193 da CF/1988, que a “ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”.

A realização da justiça social como um fim a ser alcançado pelas ordens social e econômica do Estado, expressamente prevista na norma principal do país, constitui-se em um preceito que atinge todos os direitos econômicos e sociais, assim também toda a ordenação constitucional (SILVA, 2004, p. 144).

Não resta dúvida de que a diminuição das desigualdades no âmbito da educação se insere entre os aspectos que norteiam o fim almejado pelo legislador constituinte, de justiça social, tanto que diante da evidência de que o ensino fundamental corresponde a etapa essencial do processo educativo, priorizou-se essa etapa, sobretudo no âmbito municipal, assegurando-se o acesso obrigatório e gratuito, inclusive para aqueles que não tiveram acesso em idade própria, isto é, a partir do 6 anos de idade e com duração mínima de 8 anos.

Silva (2004, p. 147-150) divide as normas programáticas entre as vinculadas ao princípio da legalidade, que são as que dependem de lei futura, as referidas aos Poderes Públicos, podendo vincular não somente os Poderes da União, mas também os órgãos estaduais e municipais e, por fim, as dirigidas à ordem econômico-social.

Considerando que a referida classificação, pelo fato de ser realizada com certo grau de generalidade, não inclui todas as espécies, Pimenta (1999, p. 143-145) estabelece as seguintes categorias:

- a) normas programáticas em sentido estrito, correspondentes à primeira categoria da classificação de Silva, nas quais, a Constituição fixa um programa, exigindo que o legislador o implemente;
- b) normas programáticas meramente definidoras de programa, em que se estabelece o programa, sem referir-se, todavia, à futura atuação do

legislador;

- c) normas programáticas enunciativas ou declaratórias de direitos, que são aquelas em que se enunciam direitos, sem, todavia, estabelecer a forma de implementação dos mesmos, mas, vinculando os órgãos públicos a sua observância. Nesta categoria, incluem-se o art. 6º da CF/88, como já aludido, declara os direitos sociais, assim, também, o art. 205¹⁰ já citado no presente estudo;
- d) normas programáticas definidoras dos fins organizacionais, econômicos e sociais do Estado, exemplificadas pelos arts. 170 e 193 indicados acima, nesse mesmo tópico.

Em relação às condições gerais de aplicabilidade das normas constitucionais programáticas conclui Silva (2004, p. 163-164) que, para sua aplicação plena, dependem de uma normatividade futura, pela qual o legislador ordinário, integrando-lhes a eficácia, confere capacidade de execução em termos de regulamentação dos interesses visados.

Por outro lado, outras normas, independentemente de lei futura, podem ser aplicadas por meio de outras providências, a serem adotadas pelo Estado, como políticas públicas.

Destaca-se, ainda, da conclusão de Silva (2004, p. 164), a defesa da eficácia jurídica imediata, direta e vinculante das normas programáticas quando informam “a concepção do Estado e da sociedade e inspiram sua ordenação jurídica, mediante a atribuição de fins sociais, proteção dos valores da justiça social e revelação dos componentes do bem comum”.

Demonstrado que prevalece entre os autores especializados a constatação da eficácia jurídica das normas programáticas, resta saber que meios dispõe a população para implementação dos direitos consagrados nessas normas.

2.3.1 Instrumentos constitucionalmente previstos para conferir eficácia à norma

A própria Constituição cria os mecanismos que podem e devem ser adotados pelos cidadãos, para se obter a concretização das normas programáticas em relação ao Estado, e, conseqüentemente dos direitos sociais, medidas essas que serão indicadas a seguir.

O § 1º do art. 5º da CF/88 estabelece que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”, abrangendo, portanto, as normas que

¹⁰ 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 classificação para o trabalho.

estabelecem os direitos sociais, do que se depreende que, no caso concreto, provocado o Poder Judiciário para solução de qualquer conflito envolvendo a violação de tais preceitos constitucionais não poderá se furtar a aplicá-los¹¹ (SILVA, 2004, p.165).

Em verdade, como ressalta Sarlet (2005, p. 360):

o postulado da aplicabilidade imediata das normas de direitos fundamentais (art. 5º, § 1º, da CF) pode ser compreendido como um mandado de otimização de sua eficácia, pelo menos no sentido de impor aos poderes públicos a aplicação imediata dos direitos fundamentais, outorgando-lhes, nos termos desta aplicabilidade, a maior eficácia possível. Assim, por exemplo, mesmo em se tratando de norma de eficácia inequivocamente limitada, o legislador, além de obrigado a atuar no sentido da concretização do direito fundamental, encontra-se proibido (e nesta medida também está vinculado) de editar normas que atentem contra o sentido e a finalidade da norma de direito fundamental.

Partindo dessa constatação, o autor (SARLET, 2005, p. 361) verifica uma dupla significação da eficácia vinculante dos direitos fundamentais, consoante se utilize um critério formal e institucional ou outro material e funcional, senão veja-se:

Neste sentido, é possível falar de uma dupla significação da eficácia vinculante dos direitos fundamentais. Assim, se de acordo com um critério formal e institucional os detentores do poder estatal formalmente considerados (os órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário) se encontram obrigados pelos direitos fundamentais, também num sentido material e funcional todas as funções exercidas pelos órgãos estatais o são. Por este motivo é que se aponta para a necessidade de todos os poderes públicos respeitarem o âmbito de proteção dos direitos fundamentais, renunciando, em regra, a ingerências, a não ser que presente justificativa que as autorize. Do efeito vinculante inerente ao art. 5º, § 1º, da CF decorre, num sentido negativo, que os direitos fundamentais não se encontram na esfera de disponibilidade dos poderes públicos, ressaltando-se, contudo, que, numa acepção positiva, os órgãos estatais se encontram na obrigação de tudo fazer no sentido de realizar os direitos fundamentais.

Distinguindo este efeito vinculante dos direitos fundamentais em cada um dos três poderes políticos do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário), pode-se verificar que, não obstante a peculiaridade de atuação de cada um deles, todos devem respeitar os direitos fundamentais, seja na obrigatoriedade da elaboração de normas compatíveis, na execução dessas normas ou no controle dos atos dos outros órgãos da administração. Nesse sentido, observa-se:

No âmbito da vinculação do legislador aos direitos fundamentais, há que atentar, ainda, para o problema da inconstitucionalidade por omissão, decorrente de uma

¹¹ Deve-se esclarecer, com base no quanto exposto, todavia, que como a própria Constituição vigente condiciona a realização de alguns direitos da posterior promulgação de lei, que nesses casos, a aplicabilidade da norma dependerá da atuação futura do legislador ordinário.

inércia (total ou parcial) do legislador em face de uma imposição mais ou menos concreta (finalidade ou programa) contido nas normas de direitos fundamentais, ressaltando-se uma graduação da eficácia vinculativa de acordo com a densidade normativa e grau de concretude destas normas. Não esqueçamos – consoante já assinalado – que o postulado da aplicabilidade imediata (art. 5º, § 1º, da CF) engloba todos os direitos fundamentais, inclusive os direitos sociais a prestações de cunho inequivocamente “programático” (SARLET, 2005, p. 363).

No que diz com a relação entre os órgãos da administração e os direitos fundamentais, no qual vigora o princípio da constitucionalidade imediata da administração, a vinculação aos direitos fundamentais significa que os órgãos administrativos devem executar apenas as leis que àqueles sejam conformes, bem como executar estas leis de forma constitucional, isto é, aplicando-as e interpretando-as em conformidade com os direitos fundamentais. A não-observância destes postulados poderá, por outro lado, levar à invalidação judicial dos atos administrativos contrários aos direitos fundamentais, problema que diz com o controle jurisdicional dos atos administrativos (...) (SARLET, 2005, p. 365).

No que concerne à vinculação aos direitos fundamentais, há que ressaltar a particular relevância da função exercida pelos órgãos do Poder Judiciário, na medida em que não apenas se encontram, eles próprios, também vinculados à Constituição e aos direitos fundamentais, mas que exercem, para além disso (e em função disso) o controle da constitucionalidade dos atos dos demais órgãos estatais, de tal sorte que os tribunais dispõem – consoante já se assinalou em outro contexto – simultaneamente do poder e do dever de não aplicar os atos contrários à Constituição, de modo especial os ofensivos aos direitos fundamentais, inclusive declarando-lhes a inconstitucionalidade (SARLET, 2005, p. 369).

Tavares (2006, p. 766) assevera que “entre as garantias constitucionais dos direitos fundamentais encontra-se a ação popular, o mandado de segurança, o mandado de injunção, o *habeas data* e o *habeas corpus*”, todos previstos no art. 5º da Constituição Federal e denominados pela doutrina de remédios constitucionais.

Saliente-se que, no concernente ao direito à educação, apenas o mandado de segurança, o mandado de injunção e a ação popular mostram-se relevantes.

Silva (2001, p. 440) afirma que esses meios são considerados garantias constitucionais “na medida em que são instrumentos destinados a assegurar o gozo de direitos violados ou em vias de ser violados ou simplesmente não atendidos”.

O mandado de segurança, conforme o disposto no art. 5º, inciso LXIX, da CF/88 deverá ser concedido “para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”. No caso concreto, o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia já reconheceu a liquidez e certeza do direito à educação, em face de expressa disposição constitucional¹².

Poderá, nesse contexto, genericamente falando, qualquer pessoa, desde que preenchidos os requisitos previstos em lei, utilizar-se do mandado de segurança para

¹² TJ/BA. Ap. Cível. 35248-1/2003, 1ª Câmara Cível, rel. Raimundo Antonio de Queiroz.

concretização do direito violado.

A ação popular também está prevista no art. 5º da Constituição, cujo inciso LXXIII discrimina:

qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Quanto ao direito à educação, a ação popular mostra-se eficaz na medida em que será apta a invalidar ato lesivo à moralidade administrativa, notadamente no que se refere à efetiva destinação dos recursos públicos ao ensino fundamental.

O mandado de injunção previsto no § 1º do art. 5º da CF/88 visa a permitir que qualquer pessoa busque a concretização de um direito ou prerrogativa prevista em norma constitucional cujo exercício encontre-se inviabilizado por ausência da respectiva norma regulamentadora (SILVA, 2004, p. 165).

É importante ressaltar que não são todas as espécies de normas constitucionais ou omissões do Poder Público que autorizam o ajuizamento do mandado de injunção. Quanto às normas, é preciso que sejam de eficácia limitada e em relação às omissões do Poder Público, estas devem inviabilizar o direito constitucional para serem passíveis de mandado de injunção (TAVARES, 2006, p. 880).

Quanto aos efeitos decorrentes da decisão proferida no mandado de injunção, tanto a doutrina como a jurisprudência são controvertidas. Alexandre de Moraes (2002, p. 184) traça um panorama dos possíveis efeitos dessa decisão, tendo como base o pronunciamento do Ministro Néri da Silveira que resumiu as posições existentes no Supremo Tribunal Federal (STF).

Nesse contexto, Moraes (2002, p. 185) classifica essas posições em dois grupos: concretista e não concretista.

Pela posição concretista, “o Poder Judiciário através de uma decisão constitutiva declara a existência da omissão administrativa ou legislativa, e implementa o exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa constitucional até que sobrevenha regulamentação do poder competente” (MORAES, 2002, p. 186).

A posição concretista divide-se em concretista geral, na qual a decisão do Poder Judiciário terá efeitos *erga omnes*, e em concretista individual, cuja decisão só produzirá efeitos para o autor do mandado de injunção. No que se refere à posição concretista

individual, o STF ainda a divide em direta e intermediária. Na direta, “o Poder Judiciário, imediatamente, ao julgar procedente o mandado de injunção, implementa a eficácia da norma constitucional ao autor”. Já na intermediária, após julgar a procedência do mandado de injunção, o Poder Judiciário fixa um prazo ao Congresso Nacional para a elaboração da norma regulamentadora. “Ao término desse prazo, se a inércia permanecer o Poder Judiciário deve fixar as condições necessárias ao exercício do direito por parte do autor” (MORAES, 2002, p. 186).

Já pela posição não concretista, a decisão do Poder Judiciário apenas decreta a mora do poder omissor, reconhecendo-se formalmente a sua inércia.

A posição adotada predominantemente pelo Supremo Tribunal Federal é a não concretista, posição bastante criticada pela doutrina por atribuir ao mandado de injunção efeitos idênticos aos da ação de inconstitucionalidade por omissão, não obstante serem institutos diversos.

Nesse sentido, observe-se o entendimento explicitado por Tavares (2006, p. 883):

O Supremo Tribunal Federal, aplicando o instituto, concedeu-lhe contorno bastante acanhado. Entendeu, inicialmente, que o mandado guarda similitude com a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, com o que a procedência leva apenas à comunicação do Poder responsável de sua omissão, e da necessária adoção de medidas que supram a falta cometida, ou, no caso de se tratar de órgão da Administração, a decisão imporia sua atuação em até trinta dias.

Mais recentemente, a Corte Suprema tem entendido que, variando de acordo com a natureza da norma que necessita da regulamentação legislativa, o Poder Judiciário poderá determinar o Direito a ser aplicado para o caso concreto que lhe foi submetido, ou mesmo fixando um prazo certo para a edição da medida necessária, e, em caso de desatendimento deste, assegurar ao interessado direito à indenização pela impossibilidade de exercício ou concretização de um direito que lhe é constitucionalmente assegurado.

Por outro lado, é de se notar que existem, ainda, os meios do controle da constitucionalidade, dentre os quais se destaca a ação de inconstitucionalidade por omissão, cuja procedência, tratando-se de omissão do Poder Legislativo, conduz à ciência do órgão para tornar efetiva a norma, e, tratando-se de omissão de órgão administrativo leva à determinação para que adote as providências necessárias em trinta dias (SILVA, 2004, p. 166).

Prevê, ainda, a CF/88, a iniciativa popular que consiste na apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por um por cento do eleitorado, distribuído, pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

É de ressaltar, no entanto, que não obstante a previsão de todos esses instrumentos

como passíveis de efetivar os direitos sociais, em verdade, como o Poder Judiciário não tem o poder para, no caso concreto, ele próprio efetivar esses direitos fundamentais, as medidas previstas constitucionalmente acabam por não ter o condão de realmente sanar eventuais violações a esses direitos.

Note-se que, no caso do direito à educação, diante da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), já não haveria mais que se cogitar da falta legislação infraconstitucional a inviabilizar a concretização desse direito. Restaria, portanto, ao Poder Público, não mais sanar omissões legislativas, mas apenas omissões administrativas, diretamente relacionadas com as políticas públicas.

Nesse sentido, Bobbio (1992, p. 25) destaca que

o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

Sarlet (2005, p. 336), analisando a questão específica do ensino fundamental obrigatório e gratuito salienta:

Além disso, o art. 208, em seu § 1º, contém a inequívoca declaração de que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.” Por derradeiro, cumpre referir a norma que estabelece a possibilidade de responsabilização da autoridade competente pelo não-oferecimento ou oferta irregular deste ensino obrigatório gratuito (art. 208, § 2º). É justamente com apoio nesta constelação normativa que houve, na doutrina, quem se posicionou favoravelmente ao reconhecimento de um direito subjetivo individual a uma vaga em estabelecimento oficial, no âmbito do ensino obrigatório e gratuito.

Em verdade, em se levando em conta que, por um lado o Constituinte estabeleceu a obrigatoriedade do ensino fundamental, garantindo, ao mesmo tempo, expressamente um direito subjetivo público a este ensino obrigatório (e gratuito), outra conclusão sequer parece possível.

Nesse particular, SARLET (2005, p. 338) expõe o posicionamento de Luís Roberto Barroso, posicionamento este que parece ser o ideal, mas que na prática não tem sido concretizado:

Com apoio na argumentação desenvolvida, parecem-nos viáveis, ao menos em princípio, as alternativas sugeridas por Luís R. Barroso, que, na hipótese de não ser possível o reconhecimento de um direito de acesso ao ensino fundamental público gratuito, no caso de inexistentes ou comprovadamente insuficientes os recursos materiais disponíveis (escolas, salas de aula, vagas, professores, etc.), considera

possível a condenação do poder público, numa demanda de natureza cominatória, a uma obrigação de fazer, por exemplo, a construção de uma escola, ou mesmo a matrícula em escola particular às expensas do poder público, restando, ainda, a insatisfatória possibilidade de exigir-se do Estado o pagamento de uma indenização pela omissão, que, no entanto – como bem reconhece o autor – não tem o condão de substituir adequadamente a falta de estudo.

Da análise acima, o que se verifica é que as medidas jurídicas previstas para garantir a eficácia das normas constitucionais, na prática, não se têm revelado eficazes para determinar a atuação do Estado no cumprimento da prestação positiva que lhe compete.

2.4 LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA

Em contraponto à defesa pela doutrina moderna, destacada no subitem anterior, no sentido da eficácia jurídica da norma constitucional, estudos existem, de perspectiva sociológica, que, todavia, questionam essa eficácia, desembocando no tema da legislação simbólica.

O que caracteriza a legislação simbólica, em linhas gerais, é o seu caráter político-ideológico, por servir à obtenção de uma “harmonia social”, reduzindo tensões e desempenhando uma função de tranquilização do público.

Pode-se definir a legislação simbólica como produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve primária e hipertroficamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídica (NEVES, 1994, p. 32).

Com relação aos tipos de legislação simbólica, Neves (1994, p. 34) destaca o modelo tricotômico de Kindermann, de acordo com o qual o conteúdo da legislação simbólica pode se destinar as seguintes finalidades: a) confirmar valores sociais, b) demonstrar a capacidade de ação do Estado e c) adiar a solução de conflitos sociais através de compromissos dilatórios.

Quanto à confirmação de valores sociais, o que se verifica é a exigência de grupos conflitantes de uma posição do legislador a respeito dos valores sociais em discussão, no sentido de proibir formalmente determinadas condutas que não se coadunam com os valores defendidos (NEVES, 1994, p. 34).

No que se refere ao segundo tipo aludido acima, da legislação que pretende demonstrar a capacidade de ação do Estado, denominada legislação-álibi, Neves (1994, p. 39)

adota a definição abaixo:

A legislação-álibi decorre da tentativa de dar aparência de uma solução dos respectivos problemas sociais ou, no mínimo, da pretensão de convencer o público das boas intenções do legislador. Como se tem observado, ela não apenas deixa os problemas sem solução, mas além disso obstrui o caminho para que eles sejam resolvidos.

(...)

Parece, portanto, mais adequado afirmar que a legislação-álibi destina-se a criar a imagem de um estado que responde normativamente aos problemas reais da sociedade, sem contudo, normatizar as respectivas relações sociais (p. 39).

Salienta, ainda, o autor que “o emprego abusivo da legislação-álibi leva à ‘descrença’ no próprio sistema jurídico, ‘transtorna persistentemente a consciência jurídica’” (1994, p. 40).

Com a legislação simbólica, pode-se obter o adiamento da solução de conflitos sociais através de compromissos dilatatórios. O acordo em relação a divergências entre grupos políticos transfere a solução dos conflitos para um futuro indeterminado (NEVES, 1994, p. 41).

Nesse caso, as divergências entre grupos políticos não são resolvidas através do ato legislativo, que, porém, será aprovado consensualmente pelas partes envolvidas, exatamente porque está presente a perspectiva da ineficácia da respectiva lei.

Resolve-se o conflito social com a elaboração da lei, cuja eficácia, sabe-se, de antemão que não será alcançada.

Quanto à eficácia do texto legal, Marcelo Neves (1994, p. 42) distingue a eficácia no sentido técnico jurídico da eficácia no sentido sociológico ou empírico, nos seguintes termos:

A primeira refere-se à possibilidade jurídica de aplicação da norma, ou melhor, à sua aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade. A pergunta que se põe é, nesse caso, se a norma preencheu as condições infra-sistêmicas para produzir os seus efeitos jurídicos específicos. No sentido “empírico”, “real” ou “sociológico” – acolhido, no entanto, na “Teoria Pura do Direito” – a eficácia diz respeito à conformidade das condutas à norma. A pergunta que se coloca é, então, se a norma foi realmente “observada”, “aplicada”, “executada” (imposta) ou “usada”.

Sobre o tema, aduz Neves (1994, p. 45-46) que “a eficácia da lei, abrangendo as situações mais variadas – observância, execução, aplicação e uso do Direito, pode ser compreendida genericamente como a concretização normativa do texto legal”, que sofre bloqueios sempre que “o conteúdo do texto legal abstratamente positivado é rejeitado, desconhecido, desconsiderado nas interações concretas dos cidadãos, grupos, órgãos estatais,

organizações etc; (...)"

A efetividade do texto legal, por sua vez, será verificada quando ocorrer a “implementação do “programa finalístico” que orientou a atividade legislativa”, razão pela qual Neves (1994, p. 46) utiliza a expressão “efetividade como realização da finalidade da lei”.

Tais premissas são importantes para se entender a definição de legislação simbólica formulada por Neves (1994, p. 49-50). Assim é que, de acordo com o autor, a legislação simbólica caracteriza-se por ser ineficaz, e por atingir a sua vigência social, entendendo-se por vigência social, a função do sistema normativo de “asseguramento das expectativas”. Por outro lado, não há que se cogitar de legislação simbólica, quando a norma é eficaz, mas inefetiva, já que não é apenas a ausência da realização da sua finalidade que a configura como simbólica.

Pode-se vislumbrar efeitos positivos na legislação simbólica, não necessariamente de natureza jurídica, principalmente no que concerne às normas que se destinam à confirmação de valores sociais (NEVES, 1994, p. 51).

Quanto aos efeitos da legislação simbólica conclui Neves (1994, p. 52):

A legislação-álibi é um mecanismo com amplos efeitos políticos-ideológicos. Como já enfatizamos acima, descarrega o sistema político de pressões sociais concretas, constitui respaldo eleitoral para os respectivos políticos-legisladores, ou serve à exposição simbólica das instituições estatais como merecedoras da confiança pública.

O efeito básico da legislação como fórmula de compromisso dilatatório é o de adiar conflitos políticos sem resolver realmente os problemas sociais subjacentes. A “conciliação” implica a manutenção do *status quo* e, perante o público-espectador, uma “representação”/ “encenação” coerente dos grupos políticos divergentes.

Utilizando-se o conceito de legislação simbólica em referência à Constituição, constata-se que a constitucionalização simbólica caracteriza-se pela ausência generalizada de concretização normativa do texto constitucional, tendo em vista que aquela transmite “um modelo jurídico-normativo, cuja realização apenas seria possível sob condições sociais adversas” (PIMENTA, 1999, p. 224-225).

No caso do Brasil, a despeito da Constituição de 1988 se constituir na norma constitucional nacional, na qual se vislumbra uma gama significativa de direitos sociais, preceituando a busca pela Justiça social, a concretização de tais medidas muitas vezes restou

prejudicada pelas políticas neoliberais, que primam, pela redução do Estado. Desse modo, fica a questão: se os direitos sociais demandam uma atuação prestacional do Estado, e se na CF/88 os direitos sociais são plenamente resguardados, como obter a concretização dos preceitos legais num país em que prevalecem políticas neoliberais, tal como as adotadas pelas gestões que se têm sucedido desde o início da década de 90 do século passado?

Diante da predominância do sentido político-ideológico sobre o sentido jurídico-normativo expresso da norma, que caracteriza a legislação simbólica, e sendo certo, como se demonstrou, que as normas programáticas estipulam uma direção a ser seguida pelo Estado na busca do bem comum e justiça social, revela-se pertinente a análise, da relação entre os ambos os conceitos.

Para Neves (1994, p. 103) não é simplesmente o caráter programático que conduz à falta de concretização normativa de determinados dispositivos constitucionais, na medida em que a vigência social de normas programáticas pressupõe a existência de condições estruturais para sua realização.

No caso da constitucionalização simbólica, a implementação dos conteúdos programáticos importaria uma transformação radical da estrutura social e política, de modo que tais disposições não responderiam às “tendências presentes nas relações de poder que estruturam a realidade constitucional” (NEVES, 1994, p. 103).

Saliente-se, ainda, que a não concretização do conteúdo da norma programática pode decorrer não somente da omissão dos órgãos estatais, tendo em vista que por força das relações políticas e econômicas a ação dos agentes estatais, muitas vezes, se orienta em sentido contrário ao do aparente programa (NEVES, 1994, P. 103).

Neves (1994, p. 104) conclui a questão da relação entre as normas programáticas e a constitucionalização simbólica da seguinte forma:

Embora constituintes, legisladores e governantes em geral não possam, através do discurso constitucionalista, encobrir a realidade social totalmente contrária ao *welfare state* previsto no texto da Constituição, invocam na retórica política os respectivos princípios e fins programáticos, encenando o envolvimento e interesse do Estado na consecução. A constitucionalização simbólica está, portanto, estreitamente associada à presença excessiva de disposições pseudoprogramáticas no texto constitucional.

De tudo que foi exposto, conclui-se, pela contraposição de visões quanto à eficácia das normas constitucionais, pois, se à luz do ordenamento jurídico, defende-se a eficácia jurídica

das mesmas, sob o prisma da sociologia do direito, o que se constata é que, como já salientado, existem normas em que a referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve primária e hipertroficamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico.

Para tentar evidenciar justamente se, após a CF/1988, com as transformações introduzidas no campo jurídico na legislação, é possível falar-se em eficácia social ou efetividade, realiza-se a análise da atual situação do ensino fundamental, por meio da pesquisa desenvolvida como dissertação do mestrado.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1. PROBLEMA E OBJETIVOS DA PESQUISA

O problema da pesquisa foi definido pelo seguinte questionamento: a legislação brasileira na área educacional, a partir da Constituição Federal de 1988, tem contribuído para a efetividade do direito à educação, no que se refere ao acesso ao ensino fundamental obrigatório e gratuito no Município de Salvador, seja pela adoção de políticas públicas pelos órgãos governamentais, seja pela utilização das medidas judiciais previstas em lei?

Nesse sentido o objetivo geral da pesquisa é investigar como a evolução da legislação brasileira a partir da Constituição de 1988, na área educacional, vem contribuindo para criação de condições de formação e informação para o exercício pleno da cidadania, pela efetivação do direito à educação, no Município de Salvador. Parte-se, então, de uma visão ampla da Constituição, para analisar os seus desdobramentos no âmbito municipal.

A partir daí, definem-se como objetivos específicos, em primeiro lugar, analisar a Constituição de 1988 e a legislação infraconstitucional para viabilização do acesso à educação, e oferecimento de ensino de qualidade, delimitando-se o campo de estudo ao Município de Salvador.

Em segundo, analisar a legislação educacional e a atuação dos poderes públicos em cumprimento aos preceitos constitucionais do direito e da democratização da educação para a população soteropolitana.

Em terceiro, levantar dados sobre a aplicação para manutenção e desenvolvimento do ensino no Município de Salvador, inclusive aqueles referentes a aplicação do FUNDEF (Lei 9.424/96), no que se refere ao Município de Salvador.

Em quarto, levantar os indicadores do acesso à educação com vistas a apurar como as políticas públicas executadas no Município de Salvador vêm concretizando a legislação educacional e criando condições para democratização do acesso ao ensino fundamental à sua população.

Em quinto, verificar a aplicação dos recursos judiciais constitucionalmente previstos para implementação do direito à educação assegurado a toda a população, no que se refere ao ensino fundamental.

E, por fim, contribuir para as análises da legislação vigente e das políticas públicas

para a efetivação do direito à educação.

3.2 CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO INVESTIGATÓRIO

A pesquisa classifica-se como exploratória, na medida em que predomina a investigação da bibliografia produzida a respeito do tema, conjugada com a análise de documentos, na etapa preliminar, os legais. E assume caráter descritivo na parte relativa às análises estatísticas.

- **Pesquisa exploratória: investigação documental e bibliográfica e entrevista**

Antônio Carlos Gil (2002, p. 45) adverte para o cuidado que deve pautar uma pesquisa bibliográfica, pois, como nesta privilegia-se a utilização de livros de leitura corrente, que, de um modo geral, constituem-se em fontes secundárias, o estudo pode ser influenciado pela posição adotada pelo autor das obras escolhidas.

Considerando a natureza dessa pesquisa, cumpre diferenciar a pesquisa bibliográfica da pesquisa documental. De acordo com Gil (2002, p. 45), a diferença diz respeito à natureza das fontes, pois a pesquisa documental utiliza-se “de materiais que não recebem ainda tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa” e “a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições de diversos autores sobre determinados assuntos”. Quanto à pesquisa documental, de um lado há os documentos de “primeira mão” que não sofreram tratamento analítico e, de outro lado os documentos de segunda mão que já foram analisados, a exemplo de relatórios de pesquisa, relatórios de empresa, tabelas estatísticas etc. (GIL, 2002, p. 46).

Na definição de Christian Laville e Jean Dionne (1999, p. 166), o termo documento designa toda a fonte de informação já existente, incluindo-se os dados estatísticos produzidos por organismos nacionais, tais como, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), Secretarias Estadual e Municipal de Educação. Tal caráter abrangente da pesquisa documental também é destacado por Gil (2002, p. 46), que chega a argumentar que a pesquisa bibliográfica pode ser considerada uma espécie de pesquisa documental. Sobre o assunto, João Maurício Adeodato (2003) defende que a

pesquisa documental seria uma vertente da pesquisa bibliográfica.

Esta investigação consiste em um estudo sobre a efetivação do direito à educação, pela análise da legislação em vigor, e dos conceitos que envolvem o tema, bem como dos dados secundários, especialmente, levantamentos estatísticos disponíveis a respeito do acesso ao ensino fundamental no Município Salvador, com vistas a promover uma análise entre a relação garantias constitucionais e realidade educacional.

É, portanto, um trabalho de pesquisa documental, concentrada em textos legais, normativos e regulamentares. Incluiu, também, a revisão de literatura na área de direito educacional, com a análise da evolução dos preceitos constitucionais e da legislação ordinária e demais normas a respeito do acesso ao ensino no país, focalizando especificamente o ensino fundamental.

Para responder ao questionamento proposto para essa dissertação realizou-se, também, uma pesquisa sobre a legislação educacional e a evolução do acesso ao ensino, com ênfase na Constituição Federal de 1988, enveredando pelas normas constitucionais e infraconstitucionais, que lhe precederam e influenciaram a sua elaboração. Dentro de tal análise, foi importante focalizar também os aspectos históricos, econômicos, políticos e sociais que influenciaram a elaboração da atual Constituição e das leis que lhe seguiram, principalmente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação em vigor, assim também, a Constituição do Estado da Bahia e Lei Orgânica do Município de Salvador.

Abrange, ainda, o estudo da legislação e das políticas públicas, principalmente, a partir da Constituição Federal de 1988, enveredando pela legislação do Estado da Bahia, e pela Lei Orgânica do Município de Salvador, incluindo, o Estatuto do Magistério, também do Município de Salvador, atuação do Conselho Municipal de Educação, e implantação do FUNDEF no Município.

Impôs-se, a necessidade da realização da pesquisa legal, pelo estudo da legislação já revogada, que influenciou a elaboração das normas que atualmente regulamentam o direito à educação, em função da constatação de que, ainda que o pesquisador examine um tema contemporâneo, como uma instituição em atividade ou a aplicação de determinada ou determinadas normas em vigor, dificilmente poderá ignorar a evolução histórica que percorreu o objeto do seu estudo, ou seja, os fatos que lhe precederam ou o originaram. Preceitua Edivaldo M. Boaventura (2004, p. 112) “com referência às leis, observa-se, depois que perdem a vigência, deixam de ter eficácia jurídica para servirem de fonte histórica”.

Assim é que, especificamente em relação ao tema do estudo – direito educacional - não se pode ignorar a influência da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, na

atual Carta Magna, que como afirma Maria Cristina de Britto Lima (2003, p. 56), “retoma os pontos relevados pela de 1934, transformando-se, finalmente, na primeira grande reforma (que mais era, na verdade estruturação) do ensino do Brasil, culminando com a Lei de Diretrizes e Bases nº 4.024, 20.12.1961”.

A pesquisa jurisprudencial foi reservada para verificação da existência de coerência entre a legislação e as políticas educacionais, com base no posicionamento dos Tribunais Pátrios sobre os dispositivos constitucionais que entendem legítimos para efetivação do direito à educação, garantido pela Constituição de 1988.

Isto porque, consistindo a jurisprudência na repetição uniforme da aplicação conferida pelos Tribunais às leis, nos casos concretos que lhes são submetidos a julgamento (BOAVENTURA, 1997, p. 82), essa fonte de direito revelava-se adequada para verificar-se se os cidadãos estão utilizando os meios previstos em lei para concretização do direito à educação.

Essa parte do trabalho implicou em buscas sistemáticas realizadas no site oficial do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, competente para processar e julgar ações em que se discute a questão do direito à educação no âmbito do Município de Salvador. Da mesma forma, foram realizadas visitas à biblioteca e a setor específico de jurisprudência, ambos do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, bem como no Ministério Público da Bahia, especificamente na 9ª Promotoria da Cidadania, dedicada à defesa à educação, com o mesmo objetivo de obter informações a respeito da utilização dos recursos previstos em lei para concretização do direito à educação.

O referencial teórico abrange a revisão dos conceitos de direito social, aplicabilidade das normas constitucionais, desdobrando-se em vigência, legitimidade, eficácia jurídica e social, normas programáticas e legislação simbólica.

Pretendeu-se, portanto, explicitar os termos e conceitos fundamentais para o desenvolvimento do trabalho, a fim de se delimitar o papel do Estado, fixando-se na atuação do Município de Salvador e órgãos públicos a ele vinculados, no sentido da viabilização do acesso ao ensino fundamental.

De outro lado, a pesquisa bibliográfica, incluiu não só a literatura referente ao direito à educação, sua evolução histórica e situação atual, como também a leitura crítica de documentos, artigos, teses e dissertações recentes, comentários de educadores que estudam o tema, principalmente, no âmbito local.

A utilização de autores que abordam a questão da aplicabilidade da norma subsidiou a definição dos termos e conceitos desenvolvidos no curso do trabalho, permitindo uma maior

familiaridade com as questões examinadas. Com essa intenção foram utilizados textos a respeito das relações direito e educação e educação e cidadania.

Na pesquisa bibliográfica, trabalhou-se a educação como direito, direito nas Constituições brasileiras, a mobilização da sociedade na defesa do direito à educação na década de 80, o direito da educação na Constituição de 1988.

Foi realizada, ademais, uma entrevista, com membro do Conselho Municipal de Educação de Salvador, que expôs as suas opiniões sobre as contribuições da Constituição de 1988, quanto ao ensino fundamental, sobre o processo de municipalização, e atual situação do ensino fundamental no Município.

Da mesma forma, realizou-se entrevista com representante do Ministério Público, especificamente, a promotora pública da 9ª Promotoria da Cidadania, dedicada à educação, visando à obtenção de informações a respeito da atuação desse órgão, no sentido da concretização do direito à educação.

- **Pesquisa descritiva: levantamento estatístico**

No presente trabalho, ainda que predomine o caráter exploratório, observa-se o caráter descritivo, na análise dos dados estatísticos coletados sobre a escolarização da população, matrículas, por série, idade e sexo, permanência na escola, aprovação, reprovação e classes de aceleração, número de estabelecimentos de ensino por dependência administrativa e localização, número de docentes por dependência administrativa, localização e formação, que conduziram a uma visualização do problema proposto.

Quanto às estatísticas oficiais, Tim May (2004, p. 100-102) identifica três escolas de pensamento: a realista, a institucionalista e a radical. A escola realista “caracteriza-se por tomar as estatísticas oficiais como indicadores objetivos dos fenômenos a que se referem”. Os institucionalistas rejeitam tal idéia, para defender que as estatísticas oficiais mais informam sobre “o comportamento de uma organização ou as ações discricionárias dos indivíduos que nelas se encontram do que sobre o próprio fenômeno”. A escola radical, a par de concordar com os institucionalistas, ao criticar as estatísticas oficiais, argumenta que “estas ajudam a gerar mitos que refletem relações de poder e ideologias existentes na sociedade (...)”.

Para suplantar eventuais distorções dos resultados das estatísticas oficiais que foram utilizadas para responder à problematização proposta procedeu-se a análise e comparação dos dados secundários disponibilizados pelos órgãos oficiais, identificando-se o contexto em que foram produzidos e o resultado perseguido.

No desenvolvimento do levantamento dos dados estatísticos foram encontradas dificuldades, tendo em vista a ausência de estatísticas oficiais que contemplassem todos os indicadores necessários à avaliação proposta, como também de compatibilidade conceitual de indicadores e de períodos nas diversas fontes pesquisadas, como censos demográficos, anuários estatísticos da Bahia, base de dados do INEP.

Vale ressaltar que se constatou na busca dos dados estatísticos, que os órgãos oficiais de educação do Estado e do Município não têm ou não disponibilizam com facilidade os dados mais recentes, nem tão pouco, os mais detalhados, a exemplo de defasagem escolar, matrícula de classes de regulação, matrícula por série e idade.

Assim, no IBGE, foram encontrados dados para a população global 1991 e 2000, nos anuários da SEI, dados referentes a 1993, 1996 a 2004, e na base de dados do INEP, dados relativos a 1999 a 2005.

Essas lacunas e incompatibilidades cronológicas determinaram uma reestruturação da abrangência dos períodos estudados acerca da documentação estatística, optando-se por analisar, de uma forma geral, o período compreendido entre 1996 a 2005, com variação no início do período, a partir das fontes utilizadas.

Por fim, não se obteve acesso ao censo escolar, apesar dos contatos mantidos com as secretarias estadual e municipal, que segundo educadores da rede estadual e municipal foi extremamente detalhado, e talvez fosse a fonte mais abrangente.

Para se apurar a qualidade do ensino fundamental e médio oferecido na rede pública de Salvador, pretendeu-se adotar os critérios estabelecidos no art. 13 da Lei nº 9.424/96, que instituiu o FUNDEF, transcrito a seguir:

Para ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente e previsto no art. 40, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão considerados, observados o disposto no art. 2º, § 2º, os seguintes critérios:

- I – estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em salas de aula;
- II – capacitação permanente dos profissionais de educação;
- III – jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;
- IV – complexidade de funcionamento;
- V- localização e atendimento da clientela;
- VI – busca do aumento do padrão de qualidade

No entanto, não foi possível encontrar ou não foram disponibilizados documentos que permitem avaliar cada um dos itens estabelecidos em lei e transcritos acima.

Por essas razões, não obstante a pesquisa tenha partido da Constituição Federal de 1988, diante das referidas dificuldades, optou-se por analisar a atual situação do ensino

fundamental no Município de Salvador, com base no exame dos dados relativos aos períodos indicados acima.

Dessa maneira, essas análises culminaram com uma síntese da situação da educação na capital da Bahia, pelo levantamento de dados concernentes aos indicadores educacionais, que permitiram avaliar o exercício do direito fundamental à educação como determinante para formação do cidadão.

O referencial teórico perpassa todas as análises realizadas no desenvolvimento da dissertação. Nas conclusões, sintetizam-se tais análises, comparando-as com os dados levantados, para a verificação conjugada da legislação com a situação do ensino fundamental no Município de Salvador.

4 A EDUCAÇÃO COMO DIREITO

A análise dos direitos sociais e da sua natureza foi introduzida neste trabalho para se contextualizar o tratamento dispensado pela legislação brasileira ao direito à educação, que é o objeto do presente estudo.

No tópico relativo às normas programáticas firmou-se o entendimento de que a Constituição orienta o Estado para a consecução da justiça social, diminuindo as desigualdades sociais, também por meio da educação, não restando dúvida, que o direito à educação inclui-se entre os direitos sociais, protegidos pelo legislador constituinte.

Para Agostinho dos Reis Monteiro (2003, p. 766) a realização do direito à educação é condição para se obter o conhecimento e a capacidade de exercício dos direitos de cada um, assim como a consciência do dever de respeitar os direitos dos outros.

Assim, de acordo com Przetacznik (*apud* MONTEIRO, 2003, p. 766), o direito à educação é o mais importante, com exceção apenas do direito à vida, porque é “uma condição prévia ao verdadeiro gozo de quase todos os direitos do homem por uma pessoa individual”.

Acima do direito à educação, este entendido como um direito a um processo de desenvolvimento que respeite e favoreça a realização dos direitos à vida, encontrar-se-ia apenas o “direito de viver”, com os conexos direitos básicos à alimentação, habitação e cuidados de saúde elementares (MONTEIRO, 2003, p. 785)

Isto porque o direito à educação se caracteriza como o que propicia as “aprendizagens indispensáveis ao desenvolvimento de todas as dimensões da personalidade humana, desde a sua dimensão física à sua dimensão estética, no interesse individual e social” (MONTEIRO, 2003, p. 769).

Nessa mesma linha de raciocínio Anísio Teixeira já defendia em 1947, que a escola se constitui na instituição que “arma o povo para a conquista da igualdade fundamental entre os homens”, acrescentando que o direito à educação é “direito dos direitos, na medida em que todos os outros direitos “seriam vãos, se o homem continuasse ignorante e desparelhado para gozá-los ou conquistá-los” (1967, p. 105).

Quanto à responsabilidade pela satisfação do direito à educação, Monteiro (2003, p. 770) sustenta que a despeito de serem os pais, por uma questão natural, os primeiros responsáveis pela educação dos filhos, o Estado é o principal responsável, de um modo geral, pela satisfação do direito à educação, porque

(...) as famílias, sobretudo as mais pobres, não têm os recursos necessários para criar

todas as possibilidades de satisfação do direito à educação, e porque o Estado é o órgão do Bem Comum formulado nas normas fundamentais de cada comunidade nacional e da Comunidade Internacional, as mais importantes das quais são as que reconhecem os direitos do ser humano. Para os mais fortes, o Estado pode ser um obstáculo a sua liberdade, mas os mais fracos precisam dele porque não podem pagar o preço da liberdade.

A educação não se refere exclusivamente à formação individual da pessoa, mas tem interferência direta nas suas relações sociais, como bem observa Moacir Gadotti (2000, p. 3):

A educação tradicional e a nova têm em comum a concepção da educação como processo de desenvolvimento individual. Todavia, o traço mais original da educação desse século é o deslocamento de enfoque do individual para o social, para o político e para o ideológico. A *pedagogia institucional* é um exemplo disso. A experiência de mais de meio século de educação nos países socialistas também o testemunha. A educação, no século XX, tornou-se *permanente e social*. É verdade, existem ainda muitos desníveis entre regiões e países, entre o Norte e o Sul, entre países periféricos e hegemônicos, entre países globalizadores e globalizados. Entretanto, há idéias universalmente difundidas, entre elas a de que não há idade para se educar, de que a educação se estende pela vida e que ela não é neutra.

Sobre a mesma questão, Carlos Roberto Jamil Cury (2002, p. 246) considera a educação escolar como uma dimensão fundante da cidadania, de modo que a garantia, nos textos legais, do acesso do cidadão à educação básica, revela-se indispensável para “políticas que visam à participação de todos nos espaços sociais e políticos e, mesmo, para reinserção no mundo profissional”.

A primeira garantia de um direito reconhecido é a sua inclusão na legislação de caráter nacional (CURY, 2002, p. 246).

Entretanto, a realização do próprio sentido da lei, muitas vezes se choca com as múltiplas condições sociais, sendo, da mesma forma, incontestável a dificuldade, em um contexto de desigualdade social de se estabelecer um regime de igualdade política no sentido da diminuição das discriminações. Por outro lado, muitos governos sustentam a sua incapacidade administrativa de implementar a obrigação jurídica expressa (CURY, 2002, p. 247).

Sobre a questão, no marco teórico demonstrou-se que para descaracterizar as normas programáticas como consubstanciadoras de direitos subjetivos, argumenta-se a existência de limitações orçamentárias e até mesmo de responsabilidade gerencial, para satisfação das necessidades sociais (“reserva do possível”).

Além disso, acrescenta-se no caso do Estado da Bahia e Salvador, as injunções político-partidárias que afetam a governabilidade agravando a questão dos direitos sociais. Nesse contexto, cumpre observar que a atuação dos movimentos sociais para garantia e

reconhecimento dos direitos sociais apresenta-se em duas etapas principais, inicialmente, interferindo na própria elaboração da legislação protetora de tais direitos, e, posteriormente, exigindo-se a concretização dessas garantias legais.

Os educadores passaram, então, a reconhecer a importância da legislação como instrumento de luta, na medida em que as leis podem criar condições “não só para a democratização da educação, mas também para a socialização de gerações mais iguais e menos injustas” (CURY, 2002, p. 247).

É por essas razões que a importância da lei não é identificada e reconhecida como um instrumento linear ou mecânico de realização de direitos sociais. Ela acompanha o desenvolvimento contextualizado da cidadania em todos os países. A sua importância nasce do caráter contraditório que a acompanha: nela sempre reside uma dimensão de luta. Luta por inscrições mais democráticas, por efetivações mais realistas, contra descaracterizações mutiladoras, por sonhos de justiça. Todo o avanço da educação escolar além do ensino primário foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições sociais (CURY, 2002, p. 247).

Não se pode falar em superação de desigualdades sociais, nem de conscientização dos direitos subjetivos de cada um sem que se tenha acesso à educação, cabendo aos representantes do povo viabilizar esse acesso, razão pela qual a instrução torna-se pública, como função e dever do Estado.

A instrução viabilizada pelo Estado vai abrir espaço para a garantia dos direitos subjetivos de cada um, desenvolvendo e potencializando a sua “razão individual”, de modo a permitir que o indivíduo se auto-governe, de forma livre e com a capacidade de participar de uma sociedade também livre (CURY, 2002, p. 248). É de extrema importância a garantia do ensino fundamental como “direito imprescindível do cidadão e um dever do Estado” (CURY, 2002, p. 248), impondo-se a gratuidade com possibilidade de seu acesso a todos, do que decorre a constatação de o direito à educação fundamental ser um direito social.

Visualizam-se dois aspectos da lei, nesse contexto, o primeiro, de reconhecer o direito à educação, com vistas à democratização do seu acesso, o segundo, no sentido inverso, pois apenas com o processo educativo de formação e informação, o indivíduo terá consciência dos seus direitos, reconhecidos, na legislação. Foi essa busca pelas garantias legais que orientou as lutas dos educadores pelo direito à educação no século passado, a partir da década de 20, como se demonstrará através dos embates que envolveram as Constituições brasileiras, notadamente, a partir daquela que promulgada em 1934.

4.1. O DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

4.1.1. A Constituição do Império

Em relação à evolução do direito à educação, cumpre salientar que nas Constituições Brasileiras, desde a Constituição de 1824, há referência expressa ao acesso ao ensino pela população. Declarava-se no referido documento, que a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros fundamentava-se na liberdade, segurança pública e a propriedade, garantida pela Constituição do Império, dentre outras coisas, pela instrução primária gratuita a todos os cidadãos.

O Ato Adicional de 1834 modificou a Constituição Imperial de 1824, ao estabelecer em seu artigo 10, que caberia

às assembleias provinciais legislar sobre a instrução pública, estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral (COMPARATTO, 1987, p. 96).

A educação permaneceu, por esta razão, durante todo o Império como assunto da competência das províncias, chegando o artigo de lei indicado acima até mesmo a ser interpretado como uma proibição legal do governo central interferir nas questões de ensino privado-primário, secundário ou normal (COMPARATTO, 1987, p. 96-97).

Essa tentativa de descentralização da responsabilidade do ensino primário para as províncias, o que hoje poderia ser associado ao processo de municipalização de parte do ensino fundamental, na prática, não se viabilizou, em função de um sistema falho de arrecadação e tributação nas províncias, que com poucos recursos não criaram uma rede de escolas organizadas, deixando o ensino primário no abandono, com poucas escolas, existindo por força do trabalho dos mestres de escolas, que não podendo exercer outra profissão, mais rendosa, ensinavam (ROMANELLI, 2002, p. 40).

4.1.2. A Primeira Constituição Republicana

Com a Constituição de 1891, instituiu-se o sistema federativo de governo, consagrando-se, da mesma forma, a descentralização do ensino, tendo em vista que a norma constitucional reservou à União o direito de “criar instituições ensino superior e secundário nos Estados” e “prover a instrução secundária no Distrito Federal”, delegando “aos Estados competência para prover e legislar sobre a educação primária” (ROMANELLI, 2002, p. 41).

Dessa forma, ficava a cargo da União a criação e controle da instrução superior no país, assim também, a criação e controle do ensino secundário acadêmico e instrução em todos os níveis no Distrito Federal, e aos Estados, cabia, a criação e controle do ensino primário e profissional, este último, compreendendo, à época, “principalmente escolas normais (de nível médio) para moças e escolas técnicas para rapazes”, oficializando-se, com tal sistema, a distância “entre a educação da classe dominante (escolas secundárias acadêmicas e escolas superiores) e a educação do povo (escola primária e escola profissional)” (ROMANELLI, 2002, p. 41).

Permanece, dessa forma, a responsabilidade dos Municípios em relação ao ensino primário, sem sua vinculação à gratuidade da educação escolar primária (CURY; HORTA; FÁVERO, 2001, p. 6), o que, quanto a esse último aspecto significou um retrocesso em relação à Constituição anterior, e ao direito à educação.

Ademais, a referida Constituição “instituiu a laicidade do ensino ministrado nos estabelecimentos públicos”, continuando, por outro lado, o ensino público a ser pago por meio de taxas (GADOTTI, 1990, p. 45).

Entre as décadas de 20 e 30, do século passado, enquanto Anísio Teixeira defendia a necessidade de vinculação do movimento educacional à ação política, sob pena de revelar-se estéril, Fernando de Azevedo posicionava-se pelo neutralismo, considerando a educação como problema eminentemente técnico ou científico (COMPARATTO, 1987, p. 100).

4.1.3 A Constituição de 1934

Na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 há princípios que ressaltam o aspecto social, diferentemente do que ocorria com as constituições que lhe

precederam, assinalando a influência da Constituição de Weimar, Constituição da República Federativa Alemã de 1919 (BONAVIDES, 2000, p. 332).

A referida Constituição Alemã tem sido referência para exemplificar a inclusão dos direitos sociais, a exemplo do direito à educação, nas constituições nacionais, assinalando um marco importante da presença do Estado na afirmação e garantia desses direitos e da sua intervenção nas relações contratuais de mercado (CURY, 1998, p. 1).

Quanto ao direito à educação, a Constituição de Weimar declarava a obrigatoriedade do ensino dos primeiros oito anos de escolaridade, estabelecendo, que para atender a tal tarefa, haveria escolas nacionais com um mínimo de oito anos de escolaridade (CURY, 1998, p. 6).

Da mesma forma, a Constituição valorizava a tal ponto os professores que os considerava como funcionários do Estado, atribuindo-lhes os mesmos direitos e garantias que os outros funcionários do Estado possuíam (CURY, 1998, p. 5).

No âmbito nacional e especificamente em relação à educação, importante influência sofrida pela Constituição de 1934, foi o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, elaborado por Fernando de Azevedo e assinado por 26 educadores brasileiros, que propunham uma renovação do sistema educacional nacional, reivindicando o seguinte:

- ação mais objetiva do Estado, em prol da escola pública, para que nenhuma classe social fosse excluída de tal função estatal, sendo ministrada de forma geral, sem constituir-se em privilégio de uns em detrimentos de outros;
- laicidade do ensino público, gratuidade, obrigatoriedade e co-educação;
- autonomia para a função educativa e descentralização do ensino (ROMANELLI, 2002, p. 145-148)

Atribui-se, na Constituição de 1934, privativamente à União a competência para fixar as diretrizes da educação nacional e concorrentemente à União e aos Estados a competência para “difundir a instrução pública em todos os seus graus”. Pela primeira vez, no nosso país, uma Constituição passa a dispor de um título específico denominado “Da Educação e da Cultura”, declarando, ainda, de forma inédita a educação como direito de todos.

Romanelli (2002, p. 142-152) considera que praticamente todo o capítulo referente à educação representava uma vitória do movimento renovador, excetuando-se o art. 153, que estabelecia que o ensino religioso seria de frequência facultativa.

Isto porque, a defesa da expansão do ensino público de âmbito nacional obrigatório e gratuito, encetada pelo movimento renovador, era vista pela Igreja Católica como uma ameaça para o quase monopólio que exercia sobre o ensino médio (ROMANELLI, 2002, p. 143).

Ao descrever o contexto histórico que influenciou a elaboração da referida Constituição, Marlos Bessa Mendes da Rocha (2001, p. 132) reconhece a importância da declaração do direito à educação, observando, todavia, que tal declaração não impôs ao Estado o seu cumprimento¹³, como se confere a seguir:

A obrigatoriedade escolar não incidiu coercitivamente ao Estado, não o obrigando ao cumprimento da norma constitucional. Acrescenta-se a isso a fragilização do princípio do direito à educação, decorrente da composição dos renovadores com o agente católico, na delimitação de quem exerce a educação: a “família”, eufemismo de particular ou privado, e os poderes públicos.

A despeito da crítica suscitada acima, a Constituição de 1934 é considerada uma norma inovadora, mas seus preceitos não vieram a se concretizar, sobretudo diante do curto período de vigência, tendo em vista a instituição do Estado Novo, em 1937, e da Carta Constitucional ditatorial (LIMA, 2003, p. 56).

Inovação significativa da Constituição de 1934 foi a vinculação de percentuais de impostos para a educação, sendo, nunca menos de 10% para a União e Municípios e, 20%, para o Distrito Federal e Estados (BOAVENTURA, 1997, p. 130).

A referência da Constituição à competência dos Estados e do Distrito Federal pela organização e manutenção dos sistemas educativos dos seus territórios foi influenciada pela experiência concreta em direção à descentralização realizada em alguns Estados (BOAVENTURA, 1997, p. 130).

Sobre o tema, Bonavides (2000, p. 334) observa que por força de divergências ideológicas e pressões de interesses contraditórios e hostis restou enfraquecida “a eficácia e juridicidade dos direitos sociais na esfera objetiva das concretizações”, sendo certo que um exame meramente formal mostra “a linha de ascensão das conquistas operadas no terreno dos direitos sociais”.

Quer-se com isso dizer que, ainda que a inclusão dos direitos sociais na referida

¹³ Como se demonstrará posteriormente, apenas com o advento da Emenda Constitucional de 1969, consagra-se o direito à educação como dever do Estado.

Constituição não tenha representado efetiva alteração da realidade social, o reconhecimento desses direitos no documento que se constitui na lei fundamental do país já significava uma evolução, mesmo que, apenas no campo da formalidade.

4.1.4 A Constituição de 1937

Por sua vez, a Constituição da República de 1937 determina a competência privativa da União para fixar as bases e os quadros da educação nacional e para legislar sobre as diretrizes da educação nacional, atribuir, ainda, aos pais o dever de educação integral da prole, colocando o Estado como colaborador, principal ou subsidiário, para facilitar e execução ou suprir as deficiências da educação particular (art. 125¹⁴).

A Constituição de 1937 representava um retrocesso em relação à anterior. Incentivava “o ensino cívico, os trabalhos manuais, a disciplina moral, o adestramento físico, a fim de preparar os jovens para o cumprimento de seus deveres para com a economia e a defesa da nação” (GADOTTI, 1991, p. 48-49).

Para Romanelli (2002, p. 153), com a instauração do Estado Novo, “as lutas ideológicas em torno dos problemas educacionais entraram numa espécie de hibernação”, tendo a Constituição de 1937 alterado significativamente a situação “pois deixava de proclamar o dever do Estado quanto à educação e limitava-lhe a ação”, atribuindo ao Estado uma função supletiva.

Saliente-se, sobre o tema, que ainda que se reconheça que a Constituição de 1934 tenha introduzido inovações importantes e significativas, sobretudo no que se refere à responsabilização do Estado pela educação, e fixação da gratuidade do ensino primário e ulterior, a expressão “dever do Estado”, relacionada com o direito à educação apenas veio a aparecer na Constituição de 1969.

Não há qualquer referência aos sistemas de ensino, nem federal, nem estadual (BOAVENTURA, 1997, p. 131), tendo sido, por outro lado, excluída a vinculação de recursos para a educação na Constituição de 1937.

Destaque-se, ainda, com relação ao contexto histórico e político que se trata a

14 Art. 125 – A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular (1986, p. 215).

referida Constituição, de uma lei promulgada após a instituição do Estado Novo, que deu enfoque prioritário ao ensino profissionalizante (LIMA, 2003, p. 56).

Após a Constituição de 1937, e a partir de 1942, são introduzidas reformas em alguns ramos do ensino, demonstrando uma estratégia do Governo, no sentido de modificações parciais, que foram formalizadas por meio das Leis Orgânicas do Ensino (ROMANELLI, 2002, p. 154).

Iniciou-se a estruturação do ensino técnico-profissional, com as Leis Orgânicas do Ensino Industrial (Decreto-lei nº 4.073/42), do Ensino Comercial (Decreto-lei nº 6.141/43), e do Ensino Agrícola (Decreto-lei nº 9.613/46), o que revelava uma preocupação do “Governo de engajar as indústrias na qualificação de seu pessoal, além de obrigá-las a colaborar com a sociedade na educação de seus membros” (ROMANELLI, 2002, p. 154-155).

Tal preocupação decorreu da impossibilidade do sistema de ensino oferecer a educação profissional necessária à indústria, tendo em vista, inclusive que, por força da 2ª Guerra Mundial, o Brasil encontrava dificuldade em importar a mão-de-obra técnica especializada, com a qual, até então, provinha às indústrias.

Essa ênfase no ensino profissionalizante pretendia atender à necessidade desenvolvimentista preconizada no país, relegando-se, a um segundo plano, a educação primária, sendo que apenas em 1946, promulgou-se a Lei Orgânica do Ensino Primário (Decreto-lei nº 8.591) (ROMANELLI, 2002, p. 154).

4.1.5 A Constituição de 1946

A Constituição de 1946 surge em um contexto de redemocratização do país, de modo a caracterizar-se pelo espírito liberal e democrático, retomando, inclusive, alguns avanços da Carta Constitucional de 1934.

Em relação à evolução do direito à educação, cumpre destacar que com a Constituição de 1946¹⁵ consagra-se a educação como direito de todos, determinando-se, ainda, que o ensino seria ministrado pelos Poderes Públicos, resguardada a liberdade à

¹⁵ Art. 166 – A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

Art. 167 – O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem. (1986, p. 291).

iniciativa particular, com observância das leis que o regulassem. Garantiu-se, ademais, a obrigatoriedade de serviços de assistência educacional para criar condições de eficiência escolar aos alunos necessitados.

A esse respeito, observa Demerval Saviani (2003, p. 6):

A Constituição Federal de 1946 ao definir a educação como direito de todos e o ensino primário como obrigatório para todos e gratuito nas escolas públicas e ao determinar à União a tarefa de fixar as diretrizes e bases da educação nacional, abria a possibilidade da organização e instalação de um sistema nacional de educação como instrumento de democratização da educação pela via da universalização da escola básica. A elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, iniciada em 1947 era o caminho para realizar a possibilidade aberta pela Constituição de 1946.

Como também observa o mencionado autor, é nesse momento que pela primeira vez se adota a expressão “diretrizes e bases” em relação à educação nacional (2003, p. 10).

A Constituição de 1946 restabelecia a fixação de percentuais mínimos de recursos vinculados à educação, o que havia sido retirado da Constituição de 1937.

No que se refere à elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, após o encaminhamento do anteprojeto à Câmara Federal, em 1948, oriundo de uma comissão organizada em três subcomissões, a do ensino primário, a do ensino médio e do ensino superior, decorreram 13 anos de debates e discussões, que redundaram em introdução de alterações no projeto da lei, promulgada, apenas, em 1961 (ROMANELLI, 2002, p. 170).

O primeiro anteprojeto, elaborado pelo Ministro Clemente Mariani, caracterizava-se por uma tendência descentralizadora, caráter este, todavia, que foi criticado pelo Deputado Gustavo Capanema, ex-ministro da educação, sob o argumento de que contrariava o sentido constitucional da expressão “diretrizes e bases da educação nacional”. Entendimento este, quer dizer, de caráter centralizador, que veio a prevalecer na elaboração da lei (SAVIANI, 2003, p. 10-11).

A elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação sofreu grande influência dos defensores da iniciativa privada em matéria de educação, apoiados pela Igreja Católica, o que desencadeou um conflito entre a escola pública e a escola particular, resultando o texto legal em referência (Lei 4.021/61), numa tentativa de composição, de modo a garantir “à família o direito de escolha sobre o tipo de educação que deve dar a seus filhos e estabelecendo que o ensino é obrigação do poder público e livre à iniciativa privada”

(SAVIANI, 2003, p. 19).

4.1.6 As normas constitucionais do regime militar

A Constituição do Brasil de 1967 repete os preceitos da norma que lhe antecedeu, no que se refere à competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, e ao fornecimento de ensino ulterior ao primário gratuito. Difere, todavia, das normas constitucionais anteriores ao preceituar que o Poder Público deveria substituir sempre que possível o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsa de estudo, com posterior restituição, na hipótese de ensino superior.

Quanto à gratuidade do ensino, José Silvério Baía Horta (2001, p. 224) ao discorrer sobre o processo de elaboração da Constituição de 1967, demonstra que, no anteprojeto, a gratuidade havia sido ampliada para o ensino secundário, e quanto ao ensino superior, este seria gratuito, para aqueles que comprovassem não só insuficiência de recursos, mas também “excepcional merecimento”. A gratuidade, todavia, foi suprimida do projeto encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional.

A Constituição de 67 manteve as disposições da de 46, apenas acrescentando o auxílio pecuniário da União aos Estados e também o auxílio técnico aos Municípios, no art. 169, parágrafo primeiro, mas as disposições aparentemente descentralizadoras na Constituição de 1967 não tiveram vigência do ponto de vista sociológico, não foram aplicadas e não inspiraram a ação governamental (COMPARATTO, 1987, p. 104).

Por outro lado, não consta da Constituição promulgada durante o regime militar referência quanto à organização do ensino em sistemas e à vinculação de recursos para à educação (HORTA, 2001, p. 217), disposições, essas, que, destaque-se, haviam sido inseridas na Constituição de 1946.

O modelo descrito acima foi parcialmente seguido na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada através da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que, no entanto, é a primeira a colocar a educação não só como direito de todos, mas também, como dever do Estado.

Nesse aspecto, o princípio de aparente democratização, escamoteia a necessidade de manutenção pelo governo autoritário do controle social, assegurando a reprodução da sua

ideologia pela escolarização a cargo do Estado, no sentido, respectivamente, de Pierre Bourdieu e Jean Claude Passeron (1975), o que é típico dos regimes ditatoriais.

Diferentemente do texto anterior, determinava, por outro lado, o seguinte: “o Poder Público substituirá, gradativamente, o regime de gratuidade do ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudo, mediante restituição, que a lei regulará (inciso IV, do § 3º, do art. 176)”.

Como assinala Gadotti (1990, p. 53), após o golpe de 1964, incentivou-se a expansão da rede privada, com o surgimento de cursos supletivos, denominados cursos de pré-vestibular e as poucas universidades públicas foram constituídas pelo regime jurídico de fundação privada, admitindo-se a cobrança de taxas.

Constata-se, dessa forma, a intenção dos órgãos governamentais, naquele momento, de se desonerar, ainda, que inicialmente, de maneira gradativa, dos custos necessários ao fornecimento do ensino gratuito aos mais necessitados.

Assim é que, a vinculação de recursos para desenvolvimento e manutenção do ensino prevista na Constituição de 1946, não constou na Constituição de 1967 e Emenda de 1969, voltando a ser introduzida no texto constitucional em dezembro de 1983, através da emenda Calmon, regulamentada apenas em 1985, como observa Horta (2001, p. 223).

A Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983 estabelece a obrigatoriedade anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Como se observa dos antecedentes históricos, o direito à educação sempre pautou a preocupação do legislador constituinte, ainda que tenham variado os enfoques dos debates que envolveram os processos de elaboração de cada uma das Constituições Brasileiras. Todavia, por fatores culturais, históricos, políticos e sociais, as garantias de ordem constitucional e infraconstitucional não se mostraram, no passado, suficientes para o democrático acesso ao ensino, inclusive, ao ensino fundamental, como se demonstrou nesse histórico das Constituições, focado nas dimensões educacionais.

5 O DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O estudo da Constituição de 1988 torna-se relevante, no presente trabalho, porque é a primeira Constituição democrática, após um longo período de ditadura militar, e porque a sua elaboração foi realizada com a participação, não somente de legisladores constituintes, mas com a participação de entidades governamentais e não governamentais, e outros grupos organizados da sociedade, além de mobilização popular, liderada por atores sociais, que reivindicavam transformações profundas na organização da sociedade.

Na verdade, os debates envolveram, pela primeira vez, representantes de classes sociais em categorias profissionais, não se constituindo, por isso, em um movimento das elites educacionais, como os que ocorreram anteriormente. A Constituição de 1988 é, portanto, uma síntese de concepções, idéias e interesses de grupos em conflito.

Assim é que essa parte da dissertação é central nas análises, dividindo-se em duas partes. A primeira refere-se à mobilização de intelectuais e grupos organizados da sociedade na defesa do direito à educação na Assembléia Nacional Constituinte, notadamente, no período que vai de 1986 a 1988.

A segunda parte diz respeito à análise do direito à educação, conforme ficou assegurado na Constituição Federal de 1988.

5.1 A MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE NA DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO EM TORNO DA ASSEMBLÉIA CONSTITUINTE

Muitas foram as lutas desencadeadas em torno da educação no processo que antecedeu a elaboração da Constituição de 1988¹⁶.

Destaca-se, inicialmente, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública que se consistiu em um movimento social composto de entidades representativas da sociedade civil, que surgiu entre 1986 e 1987, fortalecendo o debate em torno das políticas públicas para a educação, no momento da redemocratização do país que vinha de uma ditadura militar (GOHN, 1992, p. 78-79).

¹⁶ Maria da Glória Gohn, em seu livro *Movimentos Sociais e Educação*, apresenta uma análise do Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública. Moacir Gadotti, por seu turno, analisa de forma mais global, o debate educacional no movimento constituinte. Esses dois autores criaram o cenário para as análises, aqui destacadas, da mobilização da sociedade, em torno do direito à educação na Constituinte.

O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública foi composto, inicialmente por 15¹⁷ (quinze) entidades que tiveram um papel importante na mobilização descentralizada do movimento, ao realizarem eventos nas principais capitais do país, por meio dos congressos, reuniões e seminários que promoveram (GOHN, 1992, p. 79).

Neste contexto, a sociedade via no momento da Constituinte a possibilidade de obter garantias sociais não atendidas pelos governos anteriores.

Nesse palco de interesses sociais e políticos que buscava influenciar os parlamentares, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública representou um importante papel na luta pela escola pública, travando um embate político-ideológico com as Instituições Particulares, representadas pela Federação Nacional de Estabelecimentos de Ensino (FENEN) e as entidades católicas representadas pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC) e Associação de Educadores Católicos (AEC), que buscavam a manutenção do ensino privado com o subsídio financeiro do Governo Federal (GOHN, 1992, p. 83).

A ação coletiva do Fórum surgiu em 1986, a partir da promoção dos congressos das entidades que o compunha, sendo lançado, em 1987, na mesma semana da instalação da subcomissão da Educação, Cultura e Esporte. Essa ação, expressa na divulgação de um Manifesto em Defesa da Escola Pública, a exemplo do que fizeram os educadores da década de 30 com o Manifesto dos Pioneiros e do Manifesto dos Educadores em 1959, apresentava as principais reivindicações do movimento (GOHN, 1992, p. 78).

O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, neste aspecto, não inovou em relação ao manifesto que representa um repertório histórico de ação de luta dos professores, mas, inovou na forma descentralizada de atuação das entidades que promoveram seminários, congressos e eventos nas grandes capitais do país, impulsionando o debate educacional e mobilizando categorias de professores, advogados, reitores das universidades, estudantes e demais segmentos sociais que apoiavam as diretrizes educacionais propostas pelo Fórum.

¹⁷ As entidades que construíram o Fórum Nacional foram: a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), a Confederação dos Professores do Brasil (CPB), a Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), a União Nacional dos Estudantes (UNE), a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), a Associação Nacional de Educação (ANDE), a Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (ANPED), a Associação Nacional de Profissionais de Administração de Educação (ANPAE), a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), o Centro de Estudos, Educação e Sociedade (CEDES), Federação Nacional dos Orientadores Educacionais (FENOE), Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (SEAF), (GOHN, 1992, p. 79).

Nesse sentido,

o estudo dos movimentos sociais, deve considerar dois ângulos básicos: o interno e o externo. Eles são conectados e um é a face do outro. As duas faces compõem uma visão de totalidade dos diversos grupos, internamente, eles constroem repertórios de demandas segundo certos valores, crença, ideologias etc. e organizam as estratégias de ação que os projetam para o exterior. Assim os elementos internos básicos de um movimento social a ser pesquisado, enquanto parte de suas categorias de análise, são: suas demandas e reivindicações e os repertórios de ações coletivas que geram, sua composição social, suas articulações (GOHN, 2002, p. 255).

Entre 1986 e 1987, por força do movimento constituinte, multiplicaram as cartilhas, os panfletos, os seminários sobre a educação (GADOTTI, 1990, p. 66). Estes seminários representavam a possibilidade de cada entidade, representante das demandas específicas de seu grupo, apresentar propostas que, de uma maneira, ou de outra, acabavam influenciando o debate em torno da Constituinte.

Entretanto, a mobilização em torno do debate educacional não se deu apenas em função do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, pelos eventos de suas entidades, mas também, por meio dos congressos e seminários desenvolvidos pela FENEN, CNBB e AEC, que constituíam um pólo contrário em defesa do ensino privado.

De um lado, figuravam os educadores defensores da educação pública para todos e em todos os níveis, com a destinação de verbas pública, exclusivamente para as instituições públicas e, de outro lado, figuravam, os representantes das entidades particulares que buscavam a manutenção dos privilégios do ensino privado.

Esse contexto marcado por lutas e interesses demonstra que a Constituição não foi um documento construído linearmente e nem poderia ser, mas, foi um documento construído a partir de um contexto histórico marcado pela correlação de forças das entidades políticas e sociais envolvidas, e pelos compromissos e negociações implementadas no processo constituinte (GADOTTI, 1990, p. 121)

Esta correlação de forças pode ser observada a partir dos eventos que se sucederam durante a década de 80, promovidos, ora pelas entidades integrantes do Fórum, ora pelas entidades representantes das instituições particulares e católicas, mencionados a seguir:

Em julho de 1982, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), assinaram um Manifesto em defesa do ensino superior público e gratuito, documento que refletiu as discussões destas entidades em torno do tema intitulado “Sobre a reestruturação da universidade e em defesa do ensino superior público e gratuito”. O documento foi assinado também pela Associação Brasileira de Educação (ABE), Conselho de Defesa dos Direitos da

Pessoa Humana (CDDPH) e Sociedade Brasileira (SBF) e por outras entidades (GADOTTI, 1990, p. 93-94).

Pode-se citar como manifestação contrária ao documento indicado acima, a realização do XIX Congresso Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino (CONEPE), em Belém, no período de 28 de outubro a 1º de novembro de 1983, no qual foi aprovado o “Manifesto da Escola Particular” defendendo a presença da rede particular no sistema educacional, para assegurar o pluralismo de pensamento, levantando a bandeira da liberdade de ensino (GADOTTI, 1991, p. 86).

Já em 1986, a AEC, representante de cerca de 4.500 escolas católicas de 1º e 2º graus, realizou em julho, em Brasília, o XII Congresso Nacional, onde defendeu o subsídio público para a educação católica, a gratuidade do ensino de 1º grau para todos, a igualdade de recursos entre as escolas públicas e católicas de 2º grau e de ensino superior, devendo o repasse de tais recursos, ocorrer mediante bolsas de estudos e programas de livros didáticos (GADOTTI, 1991, p. 72).

No mesmo ano, a ANDES, ANPED e CEDES, realizaram em Goiânia de 2 a 5 de setembro de 1986, a IV Conferência Brasileira de Educação, evento que reuniu seis mil educadores, objetivando consolidar o ensino público e gratuito como proposta para a constituinte. Na Assembléia de encerramento do evento, foi aprovada a “Carta de Goiânia”, contendo propostas dos educadores para o capítulo da Constituição sobre educação (SAVIANI, 2003, p. 35).

Ainda nesse ano, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), realizou a 43ª Reunião Plenária em Salvador, no final de julho de 1986. Nesta reunião, analisaram a política do governo contrária a universidade pública, o imobilismo dos dirigentes universitário e proliferação de universidades e escolas isoladas (GADOTTI, 1991, p. 90).

A Confederação dos Professores do Brasil (CPB) realizou o XX Congresso Nacional, em defesa do ensino público e gratuito para todos e em todos os níveis, por considerar a educação direito de todos e dever do Estado (GADOTTI, 1991, p. 68). Este congresso, realizado em Porto Alegre de 18 a 22 de janeiro de 1987, com cerca de quatro mil professores brasileiros e demais representantes de 31 entidades estaduais de professores, demonstra a mobilização da sociedade através das entidades e a grandiosidade dos eventos, em torno do direito à educação.

Esses e outros eventos demonstram como foi o debate educacional antes da Constituinte, apresentando as demandas específicas de cada grupo, pois, “é importante analisar o cenário sociopolítico em que o movimento se desenvolve por ser ele quem fornece

os elementos conjunturais que explicam o processo interativo e a correlação de forças existentes” (GOHN, 2002, p. 262).

FIGURA Nº 1 - COMPARAÇÃO DAS TENDÊNCIAS IDEOLÓGICAS DAS PROPOSTAS DO FÓRUM NACIONAL DA EDUCAÇÃO NA CONSTITUINTE, DAS ENTIDADES CATÓLICAS (AEC E CNBB) E DA FEDERAÇÃO NACIONAL DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO (FENEN), DE ACORDO COM MOACIR GADOTTI

PROPOSTAS	FORUM NACIONAL DA EDUCAÇÃO NA CONSTITUINTE	ENTIDADES CATÓLICAS - AEC E CNBB -	FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - FENEN-
DIRETRIZES	Escola pública, gratuita em todos os níveis de ensino.	Escola pública, com prioridade ao ensino fundamental, direito da família de educar os filhos.	Escola pública, com gratuidade para os sem recursos, liberdade de ensino, direito da família a educar os filhos (nas Escolas Particulares).
LIBERDADE DE INICIATIVA PRIVADA	Liberdade com autorização e avaliação pelo poder público.	Liberdade total de ensino à iniciativa privada.	Liberdade total de ensino à iniciativa privada
ENSINO RELIGIOSO	Laicidade no ensino público, com a retirada do ensino religioso.	Ensino Religioso como Elemento Fundamental do Currículo.	Ensino Religioso como Elemento Fundamental do Currículo
ENSINO SUPERIOR	Autonomia Universitária	Autonomia Universitária	Autonomia Universitária
ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO	Gestão Democrática, eleição das direções e elaboração do Plano Nacional de Educação; Participação comunitária em todas as escolas, com representantes de professores, funcionários, pais e comunidade; Eleições diretas para as direções das escolas em todos os níveis; e, Elaboração participativa e democrática do Plano Nacional de Educação.	Elaboração participativa do Plano Nacional de Educação.	Não inclusão da expressão “gestão democrática” no texto constitucional.
FINANCIAMENTO	Exclusividades de verbas públicas para as escolas públicas.	Manutenção de verbas públicas para escolas particulares e comunitárias.	Manutenção de verbas públicas para escolas particulares

Fonte: Gadotti (1991, p.121-127)

As propostas do Fórum Nacional da Educação, entidades católicas e FENEN estão colocadas no quadro nº 01, que permite uma comparação entre as tendências ideológicas defendidas por cada um desses grupos, de acordo com Gadotti (1991, p. 121-127), a respeito das demandas de cada movimento para a educação nacional.

Faz-se necessário ressaltar, porém, a construção das propostas através das emendas populares. Esse mecanismo foi utilizado de forma marcante no processo constituinte, aproximando a população da discussão de importantes questões em torno da Carta Constitucional, inclusive aquelas que envolviam as matérias educacionais.

Três emendas de iniciativa popular foram apresentadas à Comissão de Sistematização, nos seguintes termos:

- garantia do ensino público, gratuito, laico em todos os níveis de escolaridade e aplicação de recursos da União da ordem de 13% e dos Estados de 25% da receita tributária na manutenção e desenvolvimento dos sistemas oficiais de ensino (ANDES, OAB, SBPC, CUT, CGT, UNE e mais oito entidades);
- apoio técnico e financeiro do Estado somente às escolas que não sendo públicas, não tenham fins lucrativos, defesa do ensino religioso como parte da educação plena (CNBB, AECBC);
- garantia de criação de escola pública alternativa, integrada ao seu contexto sócio-cultura, auto-gerida e apoiada por entidades representativas das comunidades carentes ou minoritárias, fornecimento pelo Estado de recursos materiais, serviço médico-odontológico e alimentação, destinação para essas escolas de 20% de todas as verbas para educação (MDF, MNU, CJP de Salvador e CCP) (GADOTTI, 1991, p.111-112).

Dessa forma, as matérias propostas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública passaram, muitas vezes, a ser objeto de emendas populares, com a participação efetiva da coletividade. Esses foram os momentos em que o movimento ultrapassou o ambiente institucional, em torno das entidades que propunham o Fórum, e atingiu de forma marcante a população brasileira. As emendas populares à Constituição Federal de 1988 se constituíram, certamente, em um marco histórico na vida social do nosso país.

Vale ressaltar a importância das reuniões com os parlamentares constituintes, sobretudo aqueles mais ligados historicamente às questões educacionais, como forma de preparar as estratégias de discussão e aprovação, na Assembleia Nacional Constituinte, das propostas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. E de igual modo o uso de

manifestos, cartas e telegramas aos parlamentares também marcaram a forma de trabalho do movimento.

É importante salientar que o país, na década de 80 do século passado encontrava-se em plena efervescência política, iniciada com o processo de redemocratização do país que culminaram com Assembléia Nacional Constituinte. Posteriormente, entretanto, os movimentos em torno da escola pública e gratuita como direito de todos, assumiram forma, menos concentrada e articulada até a elaboração da nova LDB.

Os resultados principais dos movimentos dos grupos sociais de defesa do direito à educação na constituinte devem ser analisados, logicamente, com base nas reivindicações apresentadas.

5.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Considerando que, como se demonstrou acima, o direito à educação integra o rol dos direitos sociais garantidos pela nossa Constituição, é preciso que se discorra inicialmente sobre as suas características gerais.

De acordo com Bonavides (2000, p. 336), a Constituição de 1988 é basicamente uma Constituição do Estado social, distinguindo-se de uma Constituição do Estado liberal, pois enquanto esta última, seria uma Constituição anti-estado e anti-governo, a primeira seria uma Constituição “de valores refratários ao individualismo no direito e ao absolutismo no poder”.

Estado social, na definição de Bonavides (2000, p. 338-343), é o Estado produtor de igualdade fática, na medida em que não apenas concede os direitos, mas também os garante.

Assim, se em Constituições brasileiras anteriores já se vislumbrava a proteção a direitos sociais, inclusive ao direito à educação, careciam as referidas normas de estipular como poderia o cidadão, verificando a ausência de cumprimento das disposições constitucionais, buscar essa realização. Em outras palavras, o direito encontrava-se constitucionalmente reconhecido, todavia, nem mesmo o ordenamento jurídico previa a possibilidade de se buscar a sua implementação, no caso de omissão do Estado.

Nesse contexto a observação de Bonavides destacada acima, isto é, de que Estado brasileiro não somente concede, mas também garante os direitos sociais, está a se referir ao fato de que, a partir da CF/88, o cidadão passou a deter mecanismos jurídicos, a exemplo do mandado de injunção, mandado de segurança e inconstitucionalidade por omissão, para

buscar a efetivação desses direitos.

Trata-se, dessa forma, de uma análise que leva em consideração apenas o aspecto jurídico, pois como já enfatizado na fundamentação teórica, estudos de natureza sociológica demonstram que existem normas constitucionais cuja função social vai de encontro com a eficácia normativo-jurídica, de modo a não se integrar à realidade social.

Saliente-se, ainda, que em que pese a importância de municiar o cidadão de mecanismos judiciais para exigir a efetivação dos seus direitos, acionando, inclusive o Poder Judiciário, para concretização dos direitos sociais, notadamente do direito à educação, a instituição de ações ou medidas judiciais que permitam a obtenção, pela via judicial, em tese, “resolveria o problema”, e apenas no caso concreto, isto é, apenas em relação àqueles que vierem a se utilizar das medidas judiciais¹⁸.

Ainda assim, como também demonstrado na fundamentação teórica, nem mesmo a utilização das medidas judiciais, na prática, têm levado à concretização do direito social, no caso em exame, do direito à educação, tendo em vista o alcance que lhe tem sido atribuído pelos Tribunais competentes.

Da análise da Constituição de 1988, sob o aspecto literal das suas normas, poder-se-ia afirmar a intenção do legislador constituinte não somente em reconhecer os direitos sociais, como também, em garantir a sua implementação. Tal afirmação, todavia, sofre restrições, pelo menos no que se refere ao objeto desse estudo, quando se investiga a situação do ensino fundamental no Município de Salvador.

Serão destacados a partir de agora os dispositivos constitucionais e legais que disciplinam o direito à educação, com principal enfoque, no ensino fundamental, para, posteriormente, mediante a análise dos dados coletados nessa pesquisa, realizar um panorama geral, pela contraposição entre o que está posto na lei e a realidade de Salvador.

¹⁸ Evidentemente que, como ressaltado na fundamentação teórica, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, visa a promulgação de lei para regulamentação de determinada norma constitucional, produzindo efeito geral e abstrato.

5.3 ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS RELACIONADOS COM O DIREITO À EDUCAÇÃO

O estudo, como já se destacou acima, focaliza-se na situação do ensino fundamental, entretanto, a presente análise abrangerá outros dispositivos legais, constitucionais e infraconstitucionais, nas três instâncias político-administrativas, ou seja, União, Estados e Municípios, para permitir que se tenha uma visão global quanto ao tratamento dispensado pela legislação quanto à educação.

5.3.1 Educação e cidadania

O primeiro artigo da Constituição Federal que se refere especificamente à educação, (art. 205), define-s como direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, tendo por objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A Constituição do Estado da Bahia em seu art. 244 repete, literalmente, o que preceitua a norma constitucional destacada acima, e a Lei Orgânica do Município de Salvador, em seu art. 182, acrescenta apenas que a educação será promovida e incentivada pelo Município, mantendo, no mais, o quanto prevê a CF/88 e a norma fundamental do Estado.

No mesmo sentido, mas complementando a norma constitucional indicada acima, observa-se no título concernente aos princípios e fins da educação, especificamente art. 2º da LDB, que se estipulam como princípios da educação os de liberdade e os inspirados nos ideais de solidariedade humana, e como finalidade, o desenvolvimento pleno do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Desse modo, constata-se que, para o legislador, dois aspectos essenciais se constituem em fins da educação, o primeiro relacionado à conduta social do educando, e o segundo, que diz respeito a sua formação profissional.

Quanto à definição de cidadania, o que se observa é que o termo, a despeito de ter

surgido vinculado à idéia de exclusão, vem sendo ampliado, abrangendo, em relação aos sujeitos, todas as pessoas de uma mesma nação ou comunidade e, no que se refere à titularidade de direitos, aqueles que permitem não só participação política na sociedade, mas também, os que possibilitam uma existência com dignidade.

Em relação à idéia de exclusão, destaca-se que na sociedade romana, inicialmente, apenas os proprietários rurais eram considerados cidadãos de pleno direito, mantendo o monopólio dos cargos públicos e até mesmo religiosos (FUNARI, 2003, p. 50). Pedro Paulo Funari (2003, p. 75-76) acrescenta que a partir do ano 212 a cidadania romana foi estendida a todos os homens livres, muito se aproximando o conceito de cidadania romana do conceito moderno, por revelar-se muito fluido e aberto.

De acordo com Paulo Freire (2001, p. 45) “(...) cidadão significa indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado” e “a cidadania tem a ver com a condição de cidadão, quer dizer, com o uso dos direitos e o direito de ter deveres de cidadão”.

Jaime Pinsky (2003, p. 9) amplia tal conceito, na introdução da obra *Historia da Cidadania*, para afirmar que a cidadania não será plenamente exercida, se ao lado dos direitos civis e políticos não forem assegurados também os direitos sociais.

Ainda no que se refere à relação entre cidadania e educação, inicialmente, cumpre destacar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional vigente dispõe no seu art. 1º o seguinte:

A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações das sociedades civis e nas manifestações culturais.

Evidencia-se, diante do exposto, praticamente, a impossibilidade de se elaborar um conceito de educação, sem que se faça referência expressa aos elementos, que da mesma forma, compõem a noção de cidadania, orientação que como se demonstrou seguiram os legisladores constituinte e ordinário.

Quer-se com isso demonstrar, sintetizando o que foi dito acima, a inviabilidade do exercício pleno da cidadania, esta considerada como atuação participativa, questionadora e transformadora da sociedade, sem o eficaz oferecimento de condições que permitam, principalmente, à população mais carente o acesso à informação e formação, em níveis elementares visando, em última análise, à profissionalização e, conseqüentemente, ao

desenvolvimento do país como um todo.

A concretização dos direitos fundamentais, nos quais se incluem os direitos sociais, representa-se como condição para o exercício da cidadania, como se observa da análise de Lima (2003, p. 20-24):

Quanto aos direitos fundamentais revestidos da condição de mínimo existencial, neles reside o poder máximo da cidadania em exigir o seu implemento, até mesmo independentemente de positivação.

[...]

É importante frisar que a liberdade, como valor a permitir ao homem os meios para efetivamente alcançar aquela liberdade que o permita viver sem qualquer intervenção do Estado, deve visar à igualdade de oportunidades, o que só será possível com educação básica para todos.

[...]

Nesse sentido, a educação como instrumento da liberdade, passa a integrar o núcleo essencial de direitos que conduzem à cidadania, conferindo-lhe um caráter libertário.

Quanto ao segundo aspecto, de referência à qualificação profissional, já destacava Anísio Teixeira (1967, p. 106):

A educação arma o indivíduo para a luta pela vida, mas, por outro lado, o redistribui pelos diversíssimos setores do trabalho na sociedade moderna e, neste sentido, atua como reguladora econômica e social. Sem ela, os homens, ignorantes e inaptos, fariam todos, mais ou menos, as mesmas cousas e o progresso, com o inevitável corolário da divisão do trabalho, tornar-se-ia difícil senão impossível.

Enquanto processo formativo e informativo que pessoas e grupos de pessoas exercem sobre outras pessoas ou grupos de pessoas, nos mais diversos contextos, inclusive escolar, a educação favorece o crescimento psicológico e social, além de desenvolver capacidades, habilidades e competências, que culminem com o desenvolvimento pleno da pessoa.

Os três pilares de definição da educação, quais sejam, pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho encontram-se sempre relacionados e se realizam de forma dialética, possibilitando a integração do indivíduo à sociedade.

Conclui-se, do quanto exposto acima, que, por meio do acesso à educação, notadamente nas suas etapas elementares, como é o caso do ensino fundamental, capacita-se o cidadão para a vida, seja por meio da compreensão de si mesmo, e da sua importância na sociedade, seja por meio da qualificação profissional, permitindo a sua participação no desenvolvimento do país.

5.3.2 Princípios do ensino

Na forma do que estabelece o art. 206 da CF/88, o ensino deve ser ministrado observando-se os princípios¹⁹ relacionados a seguir:

- ❑ igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- ❑ liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento;
- ❑ pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- ❑ gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- ❑ valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso de provas e títulos;
- ❑ gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- ❑ garantia de padrão de qualidade.

A questão da igualdade de ensino, como se pode observar dos princípios indicados acima, envolve tanto o aspecto concernente ao acesso à escola de modo que não haja exclusão, por falta de condições, quanto o aspecto relativo ao processo pedagógico.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional mantém os mesmos princípios da Constituição de 1988, com pequenas alterações, acrescentando, ainda, os princípios de valorização da experiência extra-escolar, e a vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

No Município de Salvador, o ensino deve ter por base o conhecimento e processo científico universal, de modo a assegurar uma educação pluralista, oferecendo aos educandos condições de acesso às diferentes concepções filosóficas, sociais e econômicas, conforme art. 184 da Lei Orgânica.

Quanto à organização do sistema de ensino, Gadotti (1990, p. 126) destaca que foi um dos pontos mais polêmicos, com um número de propostas impressionante, não somente do Fórum, mas de grupos como a Campanha Nacional de Escolas na Comunidade (CNEC) e o Centro de Estudos Afro-brasileiros (CEAB), que salientaram a importância de escolas comunitárias com participação do povo. O Fórum defendia a participação comunitária em

¹⁹ Do conjunto de princípios constitucionais, destaca-se, em função do objeto do estudo, inicialmente, a questão da igualdade de ensino, e de sua gestão, os demais serão tratados em outras partes do trabalho.

todas as escolas, com representantes de professores, funcionários, alunos, pais, e comunidade, propondo, ainda, eleições diretas para as direções das escolas em todos os níveis (GADOTTI, 1991, p. 126).

Embora a AEC sustentasse a participação na elaboração do Plano Nacional de Educação, não se manifestava pela “gestão democrática”, como se destacou no quadro anteriormente apresentado.

A CF/88 garantiu a “gestão democrática”, sem, todavia, prever a eleição de diretores e a participação na elaboração do Plano Nacional de Educação, já o art. 206, em seu inciso VI, estabelece que o ensino será ministrado com base, entre outros, no princípio da gestão democrática do ensino público na forma da lei.

Por fim, destaca-se o movimento quanto à preocupação em relação a gestão democrática dos equipamentos escolares. Essa reivindicação absorve o interesse popular no intuito de afastar do ambiente da escola pública a construção do ambiente educacional sem a devida participação da comunidade e dos setores interessados. Foi uma proposta que buscou penetrar no próprio ambiente escolar, afastando-se, portanto, da maioria das outras reivindicações, que se concentravam em questões de investimento, estrutura legal etc.

Esse resultado merece destaque, valendo salientar que, na prática, a ausência de regulamentação legal determinou, por muito tempo, a inaplicabilidade da gestão democrática. Mesmo hoje, que a norma constitucional já se encontra regulamentada por força da promulgação da LDB, o próprio sistema legislativo não foi capaz de garantir a efetiva aplicação da gestão democrática, salvo raras exceções, a maioria dos Municípios ainda não implantou a gestão democrática.

Aliás, quanto a gestão democrática, limita-se a LDB, no seu art. 14, a estabelecer que cada sistema de ensino federal, estadual e municipal, definirá as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, observando-se a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A Constituição do Estado da Bahia, por sua vez, estabelece que a gestão do ensino público deve ser exercida de forma democrática, garantindo-se a representação de todos os segmentos envolvidos na ação educativa, na concepção, controle e avaliação dos processos administrativos e pedagógicos, assegurando-se a gestão democrática por meio do Conselho Estadual de Educação e Conselhos Escolares (art. 249).

O Conselho Estadual de Educação, considerado órgão representativo da sociedade na

gestão democrática do sistema estadual de ensino, com autonomia técnica e funcional, deve ter funções deliberativas, normativas, fiscalizadoras e consultivas, cabendo à lei definir as competências e composição do Conselho Estadual de Educação e dos Colegiados Escolares.

O dispositivo concernente à gestão democrática do ensino público municipal da Lei Orgânica do Município de Salvador é idêntico ao que dispõe a Constituição da Bahia, acrescentando-se, todavia, a lei municipal que devem ser assegurados a organização e funcionamento de órgãos colegiados, as eleições diretas para diretores e vice-diretores de unidades escolares, e a autonomia da unidade escolar.

Na análise de José Cláudio Rocha (2000, p. 139), o Conselho Municipal de Educação se constitui em um espaço público criado e assegurado por lei, para permitir que os diversos atores ou grupos de interesses da sociedade disputem a gestão democrática do que é público, por meio da formulação e coordenação da implementação de políticas públicas.

Os Conselhos consistem em mecanismos “que podem ter a função de consulta, ou ainda, funções deliberativas e de fiscalização”, compostos por membros representantes da Administração Municipal e por cidadãos, razão pela qual são considerados órgãos colegiados mistos (ROCHA, 2000, p. 143-144). O Conselho Municipal de Educação foi instituído pelo Decreto nº 6.403 de 30 de novembro de 1981, em decorrência da Lei Municipal nº 3.127/81, consistindo em órgão integrante da Administração Direta, vinculado a Secretaria Municipal de Educação e Cultura, tendo por finalidade exercer as funções normativas, deliberativa, consultivas e avaliativas referente à educação, na área de competência do Município do Salvador, de acordo com o art. 187 da Lei Orgânica do Município, ratificado pelo art. 17 da Lei Municipal nº 4.304/91, com nova redação dada pela Lei nº 5.333/98.

Compõe-se o Conselho Municipal de Educação de 09 (nove) membros e respectivos suplentes, sob a presidência do titular da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, nomeados pelo Prefeito entre pessoas com experiência em Educação, sendo 04 (quatro) representantes do Poder Executivo, 01 (um) representante das Universidades, 01 (um) representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação, 01 (um) representante das Escolas Comunitárias e Confessionais.

Sobre a atuação do Conselho Municipal de Educação de Salvador, na entrevista realizada com Prof. Euzelinda Nogueira Dantas, membro do referido órgão, visando à obtenção de dados quanto à situação do ensino fundamental no Município, assim também, da atuação dos órgãos municipais competentes, para concretização dessa etapa do ensino, questionou-se sobre as dificuldades que o Conselho enfrenta, tendo a entrevistada destacado

que o órgão não tem uma atuação executiva, mas sim normativa, fiscalizadora, denotando, dessa forma, a inexistência de dificuldades.

5.3.3 Ensino público, privado e religioso

Quanto ao ensino público e gratuito sagrou-se vencedora a proposta das entidades católicas, que defendiam a prioridade do ensino fundamental e, não o ensino público para todo ensino básico, como se constata do art. 208, inciso I da CF/88, que, como já destacado estipula que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria.

Conforme destacado acima, consiste princípio do ensino a gratuidade do mesmo nos estabelecimentos oficiais, a teor do preceituam, tanto a CF/88, como a LDB, suprimindo-se, assim, a possibilidade de cobrança de quaisquer taxas, nos estabelecimentos dos Poderes Públicos, União, Estados e Municípios.

Nesse contexto, o § 8º do art. 183 da Lei Orgânica de Salvador proíbe a cobrança de taxas ou contribuições de qualquer natureza na rede municipal.

No que tange, por sua vez, a iniciativa privada, prevaleceu a proposta do Fórum²⁰ na forma do art. 209, incisos I e II, da CF/88, transcrito abaixo:

Art. 209 o ensino é livre a iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:
I - cumprimento das normas gerais da educação nacional
II - autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.

Caracterizam-se como instituições privadas de ensino, na forma do art. 20 da LDB:

- particulares em sentido estrito, que são constituídas e mantidas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado e não apresentam as características das demais categorias, discriminadas adiante;
- comunitárias, constituídas por grupos de pessoas físicas ou jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;
- confessionais, constituídas por grupos de pessoas físicas ou jurídicas que atendem orientação confessional e ideológica específicas;

²⁰ Identificado no sub-item relativo aos debates da Constituinte.

- filantrópicas.

Em relação ao ensino religioso, o § 1º do art. 210 da Constituição vigente estabelece que o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.

Acrescenta a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que o ensino religioso será ministrado sem ônus para os cofres públicos, levando-se em consideração as preferências manifestadas pelos alunos ou por seus responsáveis.

5.3.4 Ensino fundamental como direito público subjetivo e prioridade do Município

O fato da análise de dados do presente estudo ter-se limitado ao ensino fundamental sustenta-se na constatação de que o legislador constituinte priorizou essa etapa do ensino, considerando-a obrigatória, e assegurando o seu oferecimento gratuitamente para todos, inclusive aqueles que não tiveram acesso na idade própria.

De acordo com Sérgio Haddad e Mariângela Graciano (2004, p. 3) a focalização de recursos no ensino fundamental, decorre de uma adaptação do sistema de ensino à reforma do Estado, promovida na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, visando a atender duplamente as necessidades do mercado, pois, se de um lado, “permite que a população mais pobre tenha acesso a um mínimo de conhecimento para se inserir no mercado de trabalho”, de outro, “deixa um vasto campo (mercado) a ser explorado pela iniciativa privada, nos ensinos técnico e superior”.

Assim, a priorização do ensino fundamental, como etapa inicial e elementar do processo de aprendizagem, produz uma outra consequência, que pode passar despercebida em uma análise superficial, qual seja, deixar as demais etapas do ensino, notadamente técnica e superior, totalmente liberadas para a iniciativa privada.

Não se pretende com o exposto desmerecer a priorização do ensino fundamental, mas apenas demonstrar que por trás de tal determinação pode haver uma intenção secundária, mas também relevante, de se beneficiar as instituições privadas de ensino superior.

No que se refere ao ensino fundamental, o Plano Nacional de Educação, estabelece como objetivos e metas, entre outros, a universalização do atendimento de toda clientela, no período de 5 anos, a partir da data de aprovação do plano, o que ocorreu em 9 de janeiro de 2001, com a promulgação da Lei nº 10.172, garantindo-se, ainda, o acesso e permanência de todas crianças na escola (PESSOA, 2005, p. 213).

Quanto à ampliação para nove anos para a duração do ensino fundamental, com início da escolarização a partir dos seis anos de idade, a Lei nº 11.114 de 16 de maio de 2005 (PESSOA, 2005, p. 277), que introduziu alterações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, manteve os oito anos²¹, previstos anteriormente, fixando, todavia, como termo inicial, os seis anos de idade.

Enquadra-se, da mesma forma, no item relativo às metas e objetivos do Plano Nacional de Educação, a regularização do fluxo escolar, com a redução, no prazo de cinco anos, das taxas de repetência e evasão, em 50%, utilizando-se, para tanto, “programas de aceleração da aprendizagem e de recuperação paralela ao longo do curso, garantindo efetiva aprendizagem” (PESSOA, 2005, p. 213).

Para atender toda a clientela ao ensino fundamental, a Constituição Federal atribuiu ao poder público, e a LDB, aos Estados e Municípios a competência para recenseamento de toda a população em idade escolar para o ensino fundamental e os jovens e adultos que não tiveram acesso na idade própria, fazendo-lhe chamada pública, e zelando, junto aos pais e responsáveis, pela frequência na escola.

Nessa mesma linha, o § 11, do art. 183 da Lei Orgânica de Salvador estabelece que, bienalmente, recenseará a população escolarizável, visando a “orientar a política de expansão da rede pública e elaboração no plano municipal de educação”.

Considerando que o acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, faculta ao cidadão ou grupos de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e ao Ministério Público, acionar o Poder Público, para exigir o cumprimento de tal preceito, podendo, ainda, comprovando-se a negligência da autoridade competente em garantir o oferecimento do ensino fundamental, ser-lhe imputada a pena por crime de responsabilidade.

No mesmo sentido, a CF/88, no § 2º, do art. 208, e a Constituição do Estado da Bahia, no parágrafo único do art. 246, estabelecem que não oferecimento do ensino obrigatório, ou seja, fundamental, ou seu oferecimento de forma irregular, importa na responsabilidade da autoridade competente.

Com relação às contribuições da Constituição Federal de 1998, para o direito à educação, o membro do Conselho Municipal de Educação entrevistado destacou a importância da priorização do ensino fundamentação, conferindo, dessa forma, maior visibilidade para um determinado setor.

²¹ Somente foi ampliado para nove anos, o período do ensino fundamental, com a alteração introduzida no art. 32, da LDB, pela Lei nº 11.274/2006.

Regulamentando a questão da idade própria para o ensino fundamental, o art. 32 da LDB vigente estipula que essa etapa deve ter duração mínima de oito anos, objetivando a formação básica do cidadão, com base nos seguintes critérios, estabelecidos na referida lei:

- desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;
- compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;
- desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e formação de atitudes e valores;
- fortalecimento dos vínculos da família, dos laços de solidariedade humana e tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

Os critérios discriminados acima levam em consideração, portanto, tanto o aprendizado em si mesmo, objetivando a capacitação do cidadão, como a sua relação com o ambiente e conduta social, pela aquisição de valores morais.

Prevê, ademais, a norma constitucional, que os Municípios devem atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil, e os Estados e o Distrito Federal no ensino fundamental e médio.

Até então, ou seja, antes da CF/88, atrelava-se a educação municipal ao sistema dos Estados, ao qual se encontrava a primeira legalmente vinculada, cabendo ao Estado e Municípios dividirem as responsabilidades com ensino fundamental público, encontrando-se, todavia, o segundo, em posição de inferioridade, na medida em que não lhe competia o estabelecimento de normas, e diretrizes pedagógicas (BOAVENTURA, 1996, p. 13).

Nesse contexto, a concessão de autonomia pedagógica para o Conselho Municipal, a vinculação percentual de recursos, entre outras determinações contidas na CF/88, podem conduzir ao pleno desenvolvimento da educação municipal, impulsionando, ainda, a municipalização do ensino (BOAVENTURA, 1996, p. 17).

Quanto à descentralização dos sistemas de educação e ensino, como forma de aproximação das instituições políticas com a comunidade local, já ensinava Anísio Teixeira (1999, p. 65-66):

A descentralização, assim, contingência da nossa extensão territorial e de nosso regime federativo e democrático, é hoje uma solução, além de racional e inteligente – absolutamente segura. Tenhamos, pois, o elementar bom senso de confiar no País e nos brasileiros, entregando-lhes a direção dos seus negócios e, sobretudo, da sua mais cara instituição – a escola, cuja administração e cujo programa deve ser de responsabilidade local, assistida e aconselhada tecnicamente pelos quadros estaduais e federais.

Organizados que sejam, assim, os sistemas municipais de educação e ensino, as

escolas passarão a ser instituições nutridas pelo orgulho local, vivas e dinâmicas, a competir com os demais sistemas municipais e a encontrar nessa competição as suas forças de progresso e de gradual unificação, pois competir é emular, e toda emulação importa em reconhecer o caráter e as forças comuns que inspiram a instituição.

Em relação ao processo de municipalização, explicou a Conselheira, que ocorre com a transferência da escola e dos professores do Estado para Município, sem que se verifique, também, a transferência da administração e direção, pois, estas últimas passam a ser geridas pelo Município.

Ainda em relação ao processo de municipalização, obteve-se informação junto ao Conselho Municipal de Educação que, no período de 1998/2004, 170 escolas foram municipalizadas.

O pagamento dos professores transferidos do Estado para o Município é realizado com os recursos do FUNDEF.

Em decorrência de ter se atribuído ao Município como prioridade o ensino fundamental, o § 1º do art. 183 da Lei Orgânica de Salvador, preceitua que “O Município atuará, prioritariamente, no ensino fundamental, não podendo atuar no ensino superior enquanto não atendido noventa por cento das necessidades dos graus anteriores, sob pena de responsabilidade”.

Observe-se, todavia, que o aludido dispositivo da lei municipal choca-se com o que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, pois enquanto o primeiro refere-se ao atendimento de noventa por cento das necessidades locais em relação ao ensino fundamental, a segunda dispõe que é incumbência dos Municípios, entre outros,

oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimo vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A conclusão a que se chega é que a lei municipal revela-se mais permissiva do que a lei federal, que somente permite a atuação, pelo Município, de outros níveis de ensino, após plenamente atendidas as necessidades do ensino fundamental, ou seja, após inteiramente supridas as carências da população em relação a essa etapa de ensino.

Saliente-se a esse respeito que apenas se logrará apurar sistematicamente o atendimento dessas demandas, se e somente se, for efetivamente realizado o recenseamento periódico da população em idade escolar, como, aliás, prevêem as normas indicadas acima.

Evidentemente, que, quando se fala em atendimento às necessidades do ensino fundamental, cogita-se do seu oferecimento com qualidade, e não simplesmente ao oferecimento de vagas indiscriminadamente para esse nível de ensino.

Isto porque, muito se tem falado que no que tange ao ensino fundamental, não somente no âmbito municipal, mas também, no âmbito nacional, o Estado encontra-se em condições de atender toda a população em idade escolar. Resta verificar, em primeiro lugar, se tais afirmações procedem, ou seja, se realmente foram superadas as carências em relação às vagas no ensino fundamental, e como o mesmo tem sido ministrado.

Esse é o cerne da análise de dados realizada subsequente.

5.3.5 Vinculação de recursos para a educação

Seguindo a orientação da Constituição de 1934 e Emenda Calmon de 1983, a CF/88 fixa os percentuais da receita da União, Estados, Distrito Federal e Municípios que devem ser investidos na manutenção e desenvolvimento do ensino²². A fixação de tal vinculação foi uma vitória do Fórum Nacional da Educação, como se demonstrou anteriormente.

No contexto dos debates em torno do direito à educação na Constituinte, embora o Fórum tenha sofrido a derrota de não conseguir garantir exclusividade dos recursos públicos para estabelecimentos oficiais, logrou êxito na fixação de percentuais de repasses de verbas da União e dos Estados para a educação, já que a Constituição estipulou a aplicação pela União, anualmente de nunca menos de 18%, e os Estados, Distrito Federal e Municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

No que se refere à ausência de exclusividade da destinação de recursos públicos para as escolas públicas, a CF/88 admite a destinação desses recursos, por meio de concessão de bolsas de estudos para o ensino médio e fundamental, para as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, que comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação, e assegurem a destinação do seu patrimônio a outra escola comunitária, confessional ou filantrópica, no caso de encerramento de suas atividades.

²² Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (CF/1988).

Nesse mesmo sentido, orientam a LDB e a Constituição do Estado da Bahia.

Quanto aos recursos públicos para a educação, o art. 191, da Lei Orgânica do Município prevê:

Art. 191 – Fica criado o Fundo Municipal de Educação, sendo-lhe destinados os recursos previstos na Constituição Federal e os provenientes de outras fontes definidas em lei.

§ 1º - As verbas públicas destinadas à educação municipal nunca serão inferiores a 25% da receita dos impostos, compreendidas neste percentual as verbas provenientes de transferências. Esses recursos devem voltar-se para garantir a plena satisfação da demanda de vagas e o desenvolvimento do ensino.

§ 2º Às escolas filantrópicas, confessionais ou comunitárias, comprovadamente sem fins lucrativos e que ofereçam ensino gratuito, poderá ser destinado um percentual máximo de três por cento dos recursos de que trata este artigo, quando a oferta de vagas da rede pública oficial for insuficiente.

§ É vedada a transferência de recursos públicos municipais às escolas privadas.

Ainda quanto à destinação de recursos públicos, o § 3º do art. 212, da Constituição estabelece que os mesmos devem assegurar o atendimento das necessidades do ensino obrigatório, isto é, do ensino fundamental, na forma do Plano Nacional da Educação.

A LDB, em seu art. 68, discrimina que os recursos públicos que devem ser destinados à educação são os originários das receitas e impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de transferências constitucionais e outras transferências, do salário-educação e de outras contribuições sociais, de incentivos fiscais, além de outros recursos, previstos em lei, excluindo-se as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária de impostos.

Compreendem-se como despesas para a manutenção e desenvolvimento do ensino, aquelas previstas nos incisos I a VIII, do art. 70, da LDB, indicadas abaixo:

- remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais de educação;
- aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar;

- amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender às demais despesas discriminadas acima.

Em decorrência da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, a aplicação dos recursos constitucionalmente previstos na área da educação tornou-se princípio sensível da Constituição Federal, cuja inobservância pelo Estado-membro ou Distrito Federal possibilitará a intervenção federal (MORAES, 2002, p. 674).

5.3.5.1 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF

A instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) tem relação com a vinculação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Conforme o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido na CF/88, pela Emenda Constitucional nº 14/96, no prazo de 10 anos, desde a promulgação da emenda, os Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam destinar, no mínimo 60%, dos recursos referidos no já mencionado art. 212 da Constituição, “à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização do seu atendimento e a remuneração condigna do magistério”.

Para distribuição das responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios assegura-se no § 1º do art. 60 do ADCT, a criação no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil, disposição esta regulamentada pela Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996.

Para Roberto E. Verhine (2003)

O referido Fundo representa a iniciativa mais importante dentro de uma variedade de medidas adotadas pelo governo brasileiro nos últimos anos que, conforme o discurso oficial, buscam melhorias na eficiência e qualidade do ensino fundamental, através de políticas que enfatizam a descentralização dos instrumentos de atendimento e a responsabilização das autoridades públicas envolvidas.

Os recursos do Fundo destinam-se exclusivamente à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, mediante distribuição entre os governos estaduais e municipais na exata proporção do número de alunos efetivamente matriculados nas escolas de

suas respectivas redes do ensino. Desse modo, incumbe à União, a complementação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada unidade federativa, quando o valor por aluno/ano for inferior ao mínimo definido pelo governo federal (VERHINE, 2003).

A mencionada lei instituiu o FUNDEF, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, devendo ser implantado, automaticamente, a partir de 1º de janeiro de 1998, sendo composto, o referido Fundo, por 15% (quinze) por cento dos recursos:

- da parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios;
- Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e dos Municípios – FPM;
- Parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados devidas aos Estados e ao Distrito Federal.

Significativa vantagem do FUNDEF é o fato de tornar mais transparente o financiamento do ensino público no país, “facilitando o controle social do mesmo e permitindo maior autonomia da aplicação de recursos, com a garantia de sua destinação exclusivamente para o ensino fundamental”, de modo a substituir a “manipulação política pela racionalidade técnica na distribuição de recursos entre estados e municípios, ao tempo em que implementa uma política nacional redistributiva, objetivando corrigir desigualdades regionais e sociais” (VERHINE, 2003).

A Conselheira do Conselho Municipal de Educação indicou, também, o FUNDEF, como uma medida muito importante para a implementação do ensino fundamental, por força da vinculação de recursos. Nesse mesmo sentido, destacou o regime de cooperação entre o Estado e o Município, bem como o reconhecimento da autonomia do Município como ente federativo.

5.3.6 Função supletiva da União

A partir da Constituição Federal de 1988, a União passa a exercer função distributiva e supletiva em matéria educacional, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e

financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Nesse contexto, de acordo com o art. 75 da Lei de Diretrizes e Bases, a ação supletiva e distributiva da União e dos Estados deve ser exercida de modo a “corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino”.

Todavia, em relação ao Distrito Federal, Estado e Municípios que deixarem de oferecer vagas, na área de ensino de sua competência, em número condizente com a sua capacidade de atendimento, não poderá ser exercida a ação supletiva e redistributiva da União.

Realizado o panorama dos dispositivos legais que disciplinam o direito à educação, com especial em enfoque no ensino fundamental, conclui-se que para lograr êxito no cumprimento do quanto estipulado pela Constituição e normas infraconstitucionais, necessária será adoção de políticas públicas pelos órgãos governamentais, no sentido da concretização do direito à educação.

Em síntese, observa-se que da análise dos dispositivos legais sobre os quais se discorreu acima, que se priorizou o ensino fundamental, como etapa inicial do processo de escolarização, atribuindo-se ao Município a responsabilidade no atendimento da clientela respectiva, inclusive com a incumbência de recensear a população em idade de escolarização, de modo a chegar-se ao pleno atendimento.

De outro lado, restou limitada a autonomia do Poder local quanto à disposição dos recursos públicos, ao se estipular a vinculação de parte destes ao desenvolvimento e manutenção do ensino, destacando-se, especialmente, o ensino fundamental, como aludido acima.

Ademais, na linha do espírito próprio da CF/88, a gestão democrática estabeleceu-se em torno da educação, permitindo-se uma aproximação maior entre os membros da comunidade intra e extra-escolar, o que terá implicações no processo pedagógico e na melhoria da qualidade do ensino fundamental.

6 POLÍTICAS PÚBLICAS

6.1 DA NOÇÃO DE DIREITO SOCIAL ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Da noção de direito social, como norma que reclama uma providência do Estado, no sentido da elaboração de um programa ou programas que venham a tornar efetiva uma garantia legal, e dos conceitos que envolvem a definição de legislação simbólica, evidencia-se que o problema da efetivação das leis que garantem o acesso à educação e atribuem ao Estado esse dever, ultrapassa a análise jurídica, pois se trata, também, de questão de natureza política.

A questão se desdobra em dois aspectos fundamentais interligados entre si: o primeiro, diz respeito à própria definição de política e, sobretudo, de políticas públicas, e a segunda, de referência às conseqüências decorrentes do desvio dos detentores do poder, quanto aos programas necessários à efetivação do direito. Ambos os aspectos vinculam-se, ainda, a análise do papel do Estado.

Com relação ao conceito de política, Bobbio (2002, p. 954) afirma que está estreitamente vinculado ao conceito de poder, este entendido como relação entre sujeitos e como posse dos meios que permitem alcançar uma vantagem ou os efeitos desejados.

Enquanto para Bobbio (2002, p. 955) existem várias formas de poder, sendo o poder político uma delas, Luiz Navarro de Britto (1976, p. 8) entende que o fenômeno do poder é um só e, todo poder é político.

Assim, evocando Aristóteles são consideradas três formas principais de poder: o poder paterno, poder despótico e o poder político (BOBBIO, 2002, p. 955).

Quanto à distinção entre as referidas formas de poder, fundamentada na concepção de política pelo interesse de quem é governado e quem governa, Bobbio (2002, p. 955) salienta que:

Na verdade, o fato de o poder político se diferenciar do poder paterno e do poder despótico por estar voltado para o interesse dos governantes ou por se basear no consenso, não constitui caráter distintivo de qualquer Governo, mas só do bom Governo; não é uma conotação política da relação política como tal, mas da relação política referente ao Governo tal qual deveria ser.

Em decorrência disso é que o autor entende ser mais apropriada a classificação das formas de poder realizada pela análise dos meios utilizados pelo sujeito ativo para impor sua vontade ao sujeito passivo, através das seguintes classes: poder econômico, poder ideológico

e poder político.

O que caracterizaria segundo tal classificação o poder político seria a força, o poder coativo. Isto é, a possibilidade de utilização da força física, ainda que em uma última instância, para exercer a subordinação.

Constata-se que Bobbio (2002, p. 957), para a definição de poder político privilegia o caráter coativo deste em detrimento da concepção teleológica de política, que se faz fundamentando-se nos fins, pela mesma, perseguidos.

Ainda para defender a força como elemento específico da política, afirma o autor que “os fins da política são tantos quantas são as metas que um grupo organizado se propõe, de acordo com os tempos e circunstâncias” (BOBBIO, 2002, p. 957).

A despeito disso, Bobbio (2002, p. 958) reconhece que se pode falar em um fim mínimo da política que consiste na “ordem pública nas relações internas e a defesa da integridade nacional nas relações de um Estado com outros Estados”.

Assim é que, mesmo que o bem comum ou interesse público varie de uma comunidade para outra ou de um Estado para outro, que uma decisão política adotada por determinado Governo, seja totalmente inadequada para outro, o fato é que não se pode falar em política sem levar em consideração uma coletividade, que será atingida de forma positiva ou negativa, pelo poder político exercido em relação ao respectivo grupo de pessoas.

Tanto isso é verdade que, a despeito de Bobbio (2002, p. 958) afirmar a superação das concepções teleológicas, admite a existência de um fim mínimo da política.

A esse respeito, acresça-se que pode não ter um fim coincidente para todo e qualquer grupo organizado, mas a ação política busca a concretização do interesse comum, ainda que este se constitua na ordem, como defende Bobbio (2002, p. 958).

Ao pretender se afastar das concepções que definem a política como atividade que se dirige à promoção do bem comum, sob o argumento de que teriam como suporte a idéia de um bom Governo, e, portanto, não se adequariam a qualquer Governo, o autor concede maior destaque aos meios disponibilizados para a manutenção do poder político, do que à atividade política em si mesma.

Navarro de Britto (1976, p. 6-7) sintetiza a questão, ao afirmar que o termo política possui vários significados, cujos mais importantes seriam: “política como domínio”, para designar “um segmento do contexto social que congrega atitudes, atos e situações decorrentes de uma relação de poder”; política como “arte” ou “estratégia”, a significar as técnicas utilizadas para manutenção do poder e; política como “conduta humana dirigida através de

planos ou programas”. Este último significado é que terá maior relevância para o presente estudo, que enfoca as políticas públicas adotadas pelo Município de Salvador, visando à efetivação do direito à educação.

A política pública como área do conhecimento ou disciplina acadêmica surge nos Estados Unidos da América, “sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos” (SOUZA, 2002, p. 2). Nesse contexto, Celina Souza (2002, p. 5) sintetiza o conceito de políticas públicas, como área de conhecimento que pretende, de uma só vez, “colocar o governo em ação”, e analisar essa ação. Assim, a formulação de uma política pública pode ser definida como o processo em que os governos concretizam as suas intenções, mediante programas e ações.

6.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SALVADOR

A indicação das políticas públicas do Município de Salvador levou em consideração, programas e projetos, bem como relatórios oficiais da gestão do ex-prefeito Antonio Imbassahy, que teve duração de oito anos, iniciando-se, o primeiro mandato, em 1997, e, o segundo, em 2001, e a atual gestão do prefeito João Henrique Carneiro, iniciada em 2005. Dessa forma, será possível a visualização das prioridades de duas gestões de distintas orientações político-partidárias, na administração dos interesses da educação municipal.

Quanto à orientação político-partidária das gestões municipais indicadas, é preciso que se esclareça que enquanto a do Prefeito Antonio Imbassahy podia contar com o apoio do governo estadual, de mesma orientação, a gestão do Prefeito João Henrique Carneiro, com pouco mais de um ano, enfrenta maiores dificuldades, em suas realizações por defender posicionamentos políticos distintos daqueles sustentados pelo governo do Estado.

- As gestões de Antonio Imbassahy

No primeiro mandato, o governo municipal possuía quatro linhas de ação centradas na: Modernização da Gestão Educacional; Elevação dos padrões de Qualidade do Ensino Municipal; Valorização dos Profissionais da Educação e Recuperação e Expansão da Rede Municipal de Ensino²³.

²³ Os dados a seguir apresentados sobre as duas gestões de Antonio Imbassay foram levantados através de documentos internos da própria Secretaria e relatórios de 2001 e 2002, divulgados na página eletrônica oficial da Prefeitura, consultados em 15 de outubro de 2004, disponibilizados no endereço www.pms.ba.gov.br.

Na linha de modernização da gestão educacional, a Secretaria Municipal de Educação Cultura (SMEC) teria baseado o seu plano estratégico, na necessidade de absorção de avanços tecnológicos e adoção de mecanismos modernos, condizentes com as novas dimensões da educação.

Quanto à elevação dos padrões de qualidade do ensino, teriam sido desenvolvidas ações no sentido de possibilitar o acesso do alunado à vida artístico-cultural da cidade, assim também, a realização de atividades nas unidades escolares contemplando as diversas manifestações artístico-culturais do baiano.

Em relação à valorização dos profissionais de educação, foram priorizadas as demandas por formação de profissionais de educação, por meio de cursos de capacitação, atualização, oficinas pedagógicas e até licenciatura plena em pedagogia, através de convênio com a Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

Na recuperação e expansão da rede municipal de ensino, objetivou o desenvolvimento de Programas de Recuperação, Manutenção, adequação, construção e reconstrução das unidades escolares, dotando-se, ainda, de rede física e equipamento como suporte básico.

Posteriormente, a Prefeitura Municipal fixa o quadro da educação municipal em 2002, assinalando que a rede de ensino do Município de Salvador, encontrava-se, naquela época com 3966, professores, sendo 3.584 efetivos e 418 substitutos, 55 especialistas em educação, dos quais 51% com nível médio e os demais com formação superior, possuindo, ainda, a mesma rede 248 unidades escolares, 3.937 salas de aulas, 578 gestores escolares entre diretores e vice-diretores, 353 coordenadores pedagógicos com experiência de regência de classe, 124.368 alunos da Educação Infantil ao Ensino Fundamental, incluindo-se aí os alunos da Educação de Jovens e Adultos – EJA e os de Telecurso 2000.

Naquela época a Secretaria Municipal de Educação e Cultura atuava não somente na rede regular de ensino como por meio de parceria com entidades governamentais e não governamentais e empresas privadas. No primeiro caso, através da organização e administração do próprio sistema educacional, pelo Plano Estratégico (PED), para o órgão central, e do Plano de Desenvolvimento da Escola, para as unidades escolares (PDE). No segundo caso, atuava por meio de Projetos Especiais.

Quanto às linhas de ação e atividades, programas e projetos desenvolvidos, em 2002, ressaltam-se os seguintes:

1. Participando da educação pública – que é de todos uma responsabilidade, no

qual foram realizadas as ações:

- Fórum de Parceiros da Educação Pública Municipal – “Educação Dever de Todos”;
- Participação de 63 organizações governamentais e não governamentais: organização em cinco categorias;
- Gestão Educacional;
- Comunicação e Novas Tecnologias;
- Educação Ambiental;
- Arte, Educação e Pluralidade Cultural;
- Escola de Referência;

2. Construindo e conservando a escola pública municipal – um compromisso: escola cidadã para a formação crítica de crianças, jovens e adultos, que desenvolveu as seguintes atividades:

- Reestruturação administrativa da SMEC, de modo a criar condições organizacionais para a continuidade do gerenciamento da educação pública no Município de Salvador;
- Revisão e adequação das metas do PES;
- Implantação do Sistema de Monitoramento nos Níveis de Atuação da SMEC, viabilizando um processo contínuo de auto-avaliação dos problemas gerenciais e técnico-pedagógicos;
- Estruturação de grupo técnico: 3 profissionais do Órgão Central e 35 monitores das Coordenadorias Regionais de Educação;
- Manutenção da rede física escolar: construção, reconstrução, ampliação, reforma conservação e manutenção das escolas;
- Desenvolvimento de programas educativos com a difusão da cultura de preservação dos prédios escolares com a utilização de peças de teatro, palestras, concursos e participação da comunidade escolar, através do convênio com a OAF.

3. Articulando educação e cultura – vivências. Esta linha baseava-se nas ações

definidas da seguinte forma:

- Elaboração das Propostas Pedagógicas, dos Regimentos Escolares e do PDE, fundamentada nas diretrizes curriculares com pressupostos teóricos das diversas áreas do conhecimento: Cultura, Arte e História da Cidade do Salvador;
- Construção do currículo da escola municipal centrado nos princípios de: interação com as tecnologias de informação; relacionamento ético e estético com o cotidiano; formação da consciência crítica do indivíduo; exercício da autonomia pedagógica, administrativa e financeira; inserção no mundo globalizado; núcleo de fomento à cultura local; fortalecimento da identidade artística e sócio-cultural; e relação escola-cultura-comunicação;
- Execução do projeto A Escola Entra em Cena: 67.980 alunos em vivências de manifestações artísticas, que se estendia para além do espaço escolar;

De outro lado, na mesma linha de articulação de educação e cultura foram estabelecidas diversas parcerias para realização dos seguintes projetos, de prática de execução pedagógica, consideradas, pela própria Secretaria, como bem sucedidas:

- Gestão de Aprendizagem – GESTAR: apoio técnico do FUNDESCOLA/MEC – benefício a 6.089 alunos das quatro primeiras séries do Ensino Fundamental: aumento da produtividade dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática;
- Projeto Xadrez nas Escolas: apoio da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – SETRADS – benefício a 22 unidades escolares de 5ª à 8ª série, 29 professores, 1.400 alunos;
- Projeto Viver e Aprender: utilização de material didático-pedagógico específico para Educação de Jovens e Adultos;
- Projeto Telecurso 2000, convênio com a Fundação Roberto Marinho: benefício 1.449 alunos do Ensino supletivo, sendo que destes, em 2002, 551 concluíram o Ensino Fundamental e 898 estão em curso;
- Projeto Cidadão Leitor: equipamentos para maior estipulação ao desenvolvimento da formação de leitor;
- Implantação do Programa de Mobilização das Unidades Escolares para a Construção da Cultura da Paz;

- Paz na Escola, em Convênio com o MEC/ FNDE: benefício 7.410 alunos e 307 professores;
- Estação da Leitura – A Paz que a Gente Faz: benefício 93.311 alunos, envolvendo 1.280 professores;
- Projeto Combate à Violência Centrada no Adolescente, em convênio com o Instituto Nacional para a Paz e os Direitos Humanos: benefício 150 famílias;
- Projeto Ampliando o Espaço e Ação pela Paz, em convênio com o Fórum Comunitário de Combate à Violência e Escola de Dança da UFBA: benefício 737 alunos;
- Criação de corais com alunos de 12 escolas: reunião de 440 vozes no I Encontro de Corais da Rede Pública Municipal de Ensino em novembro de 2002;
- Ampliação e fortalecimento de ações voltadas para a inclusão social de crianças e adolescentes, através de dois projetos: benefício: cerca de 800 crianças nos Hospitais Prof. Edgar Santos, Roberto Santos, Martagão Gesteira e Irmã Dulce;
- Vida e Saúde, em parceria com as Obras Sociais Irmã Dulce – OSID; e
- Criança Viva, em parceria com as Faculdades Integradas Olga Mettig.
- Desenvolvimento de ações voltadas para a criação de condições de bem-estar do alunado, mediante:
 - Aquisição e distribuição de gêneros alimentícios;
 - Atendimento médico-odontológico, através do Programa Saúde do Escolar, em parceria com a Secretaria Municipal da Saúde (SMS): benefício 81.617 alunos;
 - Distribuição de 1.286 óculos, através da Campanha nacional de Reabilitação Visual “Olho no Olho” e de 132 óculos, em parceria com o Instituto Helen Keller;
 - Realização de exames clínicos auditivos em 2.114 alunos, através da Campanha Quem Ouve Bem Aprende Melhor;
 - Implantação de programas para aceleração da aprendizagem, em parceria da

Secretaria Estadual da Educação: benefício cerca de 4.800 alunos do Ciclo de Estudos Básicos (CEB) à 4ª série e 820 alunos de 5ª à 8ª série.

4. No que tange à valorização do professor, do ponto de vista social e profissional, considerada como prioridade, define o relatório os objetivos indicados abaixo:
 - Promoção e oferta de programas de formação continuada de graduação e pós-graduação;
 - Graduação em Pedagogia com Habilitação nas Séries Iniciais do Ensino Fundamental para 300 professores da Rede. Desse contingente, em 2002, 100 professores cursistas foram graduados e 200 continuaram em curso;
 - Valorização e divulgação de experiências individuais de professores e unidades escolares;

É importante registrar que o governo municipal reconhece, em 2002, que a formação continuada apresentou os seguintes resultados para o quadro de profissionais da Secretaria Municipal: 353 Coordenadores Pedagógicos, 200 professores dos Programas de Regularização de Fluxo, 2.155 professores do CEB à 4ª série do Ensino Fundamental, 560 professores de 5ª à 8ª do Ensino Fundamental; 66 professores responsáveis pela difusão das diretrizes do Programa de Educação e Tecnologias Inteligentes, 100 professores da Educação Infantil, realizada em convênio com o MEC/FNDE, 70 professores das 10 Unidades Escolares envolvidas no Projeto de Inclusão Super(Ação), em parceria com a Associação SER DOWN, Realização de seminários de sensibilização e mobilização, Revisão do Sistema de Avaliação do Desempenho dos Servidores do Magistério Público do Município de Salvador.

Resta assinalar, que a prioridade do Governo Municipal aquela época era garantir a democratização de oportunidades, prosseguindo nas propostas de educação, que teriam sido implementadas com êxito.

Sem sombra de dúvida, observa-se, na exposição dos princípios, prioridades, linhas de ação, programas e projetos declarados em relatórios da própria SMEC, nas duas gestões de Antonio Imbassahy, que houve uma tentativa da Secretaria, de reformular sua gestão, estrutura e funcionamento do sistema de ensino nas escolas municipais, inclusive conteúdos curriculares, para compatibilizá-las com a legislação educacional.

Neste sentido, ressaltam-se a elaboração das propostas pedagógicas e dos regimentos

escolares, abrangendo diversas áreas de conhecimento, a reformulação do currículo da própria escola, o fomento à cultura, identidade, inclusão social, formação continuada de professores, diretamente relacionados com a melhoria de ensino, e propostas indicadas na nova LDB. Desta forma, declarava a Secretaria Municipal da Educação e Cultura que estaria cumprindo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

- A administração João Henrique

Na atual gestão municipal, iniciada em 2005, houve uma preocupação da SMEC com a escolarização regular, e com projetos especiais. Quanto a esses últimos, observa-se que eles são em menor número, do que o da gestão de Imbassahy, conforme se relaciona a seguir:

1. Projeto de inclusão sócio digital

As ações do projeto, iniciadas em setembro de 2005, têm como objetivo a democratização do acesso aos recursos tecnológicos, por meio das escolas da rede municipal, desenvolvendo-se pelas parcerias entre a SMEC e o Instituto Stefanini. Para ampliação do alcance do projeto, em novembro de 2005, a SMEC, segundo informação do órgão oficial, iniciou a implantação de um novo infocentro, passando a serem oferecidos, além dos cursos básicos, cursos profissionalizantes, nas áreas de teleatendimento, manutenção de micros e telemarketing. Participam-se desse projeto, segundo informação da SMEC, 35 escolas da rede municipal participam do projeto.

Trata-se de um projeto que visa a preparação para o trabalho numa sociedade informacional, em que os jovens precisam de novas habilidades e competências para inserção no mercado.

2. Projeto Escola Aberta

De igual modo, como na administração anterior, existe uma preocupação da SMEC com a construção de cultura para a paz, face ao contexto, muitas vezes de violência em que essas escolas estão inseridas. Esse projeto abre o espaço escolar nos fins de semana para a comunidade, intra e extra-escolar, realizar atividade esportivas, culturais, artísticas e de lazer..

3. Projeto Decola Escola

De acordo com o projeto, toda a sexta-feira, a SMEC organiza uma visita a uma escola de rede pública, que represente uma coordenadoria regional. E, na perspectiva do que se denominou “gabinete itinerante da Secretaria Municipal da Educação e Cultura”, debate “questões da escola do seu bairro, seu papel social e os novos rumos da educação de

Salvador”.

4. Projeto Salvador Cidade das Letras

Consiste em um programa de alfabetização para jovens e adultos em parceria com BRASIL ALFABETIZADO do MEC, visando ao cadastramento de trinta mil pessoas não alfabetizadas, em um período de oito meses, para participarem de um programa de alfabetização. Implantando no mês de julho de 2006, tal ação prioriza-se a inclusão daqueles que não foram alfabetizados ou não tiveram acesso à escola na idade própria, inclusive os analfabetos funcionais, assegurando a posterior garantia da continuidade do ensino com matrícula na rede pública municipal, após esse projeto de alfabetização.

5. Projeto Minha Escola é Tudo de Bom

O projeto tem como objetivo o desenvolvimento

de estratégias de apoio e incentivo às escolas da Rede Municipal para que, em articulação com a sociedade civil organizada, realizem ações de valorização do patrimônio escolar, com vistas contribuir na construção de um espaço de aprendizagem esteticamente adequado, atraente, organizado, harmonioso e saudável, como fator imprescindível para uma educação de qualidade.

O público alvo é a comunidade escolar, escolas da Rede Pública Municipal de Salvador; famílias e comunidades do entorno da escola, segmentos representativos da sociedade civil organizada; empresas, órgãos governamentais e não governamentais que tenham interesse em participar.

Pretende-se com tal projeto, aproximar a comunidade da escola, de modo a apropriar-se da mesma, entendendo o patrimônio escolar como um bem público, que deve ser amado, respeitado e preservado.

O projeto está sendo desenvolvido por meio de três ações estratégicas, definidas como:

- Campanha de valorização do patrimônio escolar;
- Realização do prêmio “A Minha Escola é Tudo de Bom”;
- Programa de Suporte e descentralização das ações preventivas e corretivas.

Consta, ainda, da atuação da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, um conjunto de processos especiais, alguns já iniciados na gestão anterior, e outros criados a relação de projetos especiais, assim identificados: A cor da cultura; A paz começa em casa e continua na escola; A tarde na escola; Ação educativa de iniciação científica e tecnológica-única-mão na

massa; Capacitação de professores em educação ambiental, Comunidade digital Telemar; Cuidando da Cidade – um programa de educação ambiental; Defesa Civil nas escolas; Educação Fiscal; Extensão Pedagógica; Gênero, raça, cidadania no combate à violência na escola; Incentivo à leitura na sala de aula, Inclui Salvador, O bom aluno – Bahia – uma experiência de mudança social para alunos da rede municipal de ensino; O jardim botânico vai a escola; Programa da paz, Projeto social inclusão digital – cursos de iniciação à informática I e II; Tim música nas escolas –m uma experiência de educação musical na rede municipal de ensino; Vida e saúde – um desafio integrado para assegurar a formação da criança e do adolescente com agravos de saúde; Viva leitura; Viver e vencer.

O conjunto desses projetos aborda os temas diversificados e previstos na nova LDB, para inclusão nos currículos, e relevantes para o desenvolvimento de habilidades necessárias para o trabalho, a criação de novos valores e atitudes que venham a nortear o comportamento do aluno, na escola, realidade e comunidade em que ele se insere.

O governo, que se iniciou, em 2005 e tomou a iniciativa de alta relevância, ao aplicar de forma efetiva o Estatuto dos Servidores do Magistério Público criado e regulamentado na gestão de Imbassahy, regularizando a contratação dos professores, através de concurso público, que no mesmo ano de 2005, foi realizado.

Essa medida acaba com a categoria de professores substitutos, contratados em regime temporário de trabalho, politicamente firmados e, forma um quadro de professores efetivos. A implantação do Plano de Cargo e Salários prevista no Estatuto institui níveis diferenciados de qualificação profissional e regime de trabalho, dentre outras condições mais favoráveis para o exercício do magistério no ensino fundamental.

Ainda, no que se refere à valorização dos professores, afirmou a Conselheira do CME, que têm sido celebrados convênios com instituições governamentais e não governamentais, bem como estão sendo realizados investimentos em cursos de especialização e extensão para professores.

Da mesma a forma, informou a entrevistada que, desde a nova gestão administrativa iniciada em 2004, já ocorreram dois aumentos salariais, um de 16% (dezesesseis por cento) e outro de 8% (oito por cento), enquanto na gestão passada, não teria havido qualquer aumento.

No que se refere à realização de concursos para admissão de professores, de acordo com a Conselheira, foi encaminhada para a Secretaria Municipal de Administração (SEAD), solicitação de concurso, para professor de educação física e espanhol, salientando, quanto à busca da melhoria do ensino, que atualmente, na terceira série, os alunos já estão com duas disciplinas de língua estrangeira, inglês e espanhol.

Na conclusão dessas análises das gestões de Imbassahy e João Henrique, observam-se iniciativas referentes a melhoria da gestão educacional, do patrimônio escolar, investimentos na qualificação dos professores, na relação escola/comunidade/sociedade, através de ações desenvolvidas no âmbito da escola regular. Quanto aos projetos especiais, ainda que relevantes propostas tenham sido desencadeadas deve-se enfatizar que o caráter temporário desses projetos não lhes assegura a continuidade, em face da carência de recursos humanos, materiais e financeiros, de outro lado, não são suficientemente abrangentes do ponto de vista qualitativo e quantitativo, para consolidar as efetivas transformações a que se propõem.

7 O ENSINO FUNDAMENTAL NO MUNICÍPIO DE SALVADOR

7.1 ANÁLISE DE DADOS ESTATÍSTICOS

Foi delimitado, como campo da pesquisa, o ensino fundamental no Município de Salvador, o que se levou em consideração para levantamento dos dados estatísticos.

O Município de Salvador possui extensão territorial de 313 km², com população residente, segundo censo demográfico de 2000, de 2.443.106, sendo 1.292.855, mulheres.

De acordo com informação da página eletrônica oficial da Prefeitura, prepondera como atividade econômica, a prestação de serviços, desde o período colonial, tendo em vista, a localização, na cidade, do poder central e o principal porto, onde eram exportados o açúcar, o pau-brasil, couros e peles silvestres, e ainda, ocorria, a chegada dos escravos e importação de mercadorias da Corte Portuguesa.

Tal característica se manteve, ampliando-se, com o desenvolvimento da atividade bancária, comercial e atacadista, e de importação e exportação de produtos regionais, a exemplo de cacau e fumo, consolidando-se, ainda mais, em face dos investimentos em turismo.

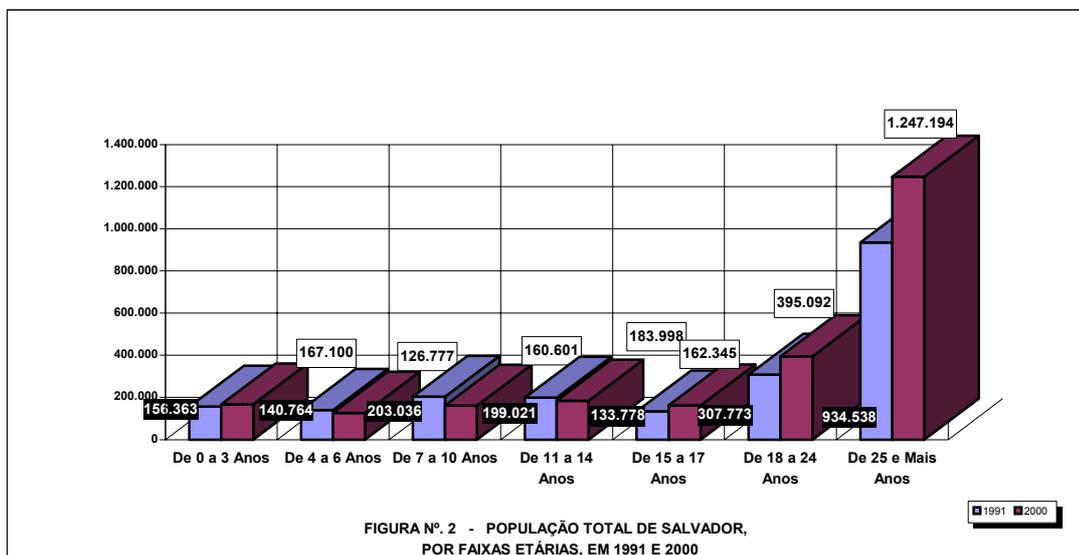
Os reflexos das ações das políticas públicas das três últimas gestões municipais, no que tange ao quadro da escolarização em Salvador, em destaque para o Ensino Fundamental, podem ser agrupados em torno de alguns indicadores do acesso e aproveitamento escolares²⁴.

A figura nº 2 representa a evolução da população de Salvador entre 1991 e 2000, por faixas etárias, de acordo com os dados da base de dados do INEP, mediante a qual pode se observar que, no referido período, há um crescimento pouco significativo da população de 0 a 3 anos e um decréscimo nas faixas etárias superiores até alcançar a faixa relativa aos menores de quinze anos, a partir de quando se verifica uma nova tendência de crescimento. O que significa dizer que, que ocorre um envelhecimento da população quando se chega ao final da década.

Analisando a evolução da população no Município, como um todo, constata-se, ao contrário do que ocorreu em décadas anteriores, quando a população cresceu, em decorrência da instalação, primeiro, do Centro Industrial de Aratu e, posteriormente, na década de 70 do século passado, por força da implantação do Pólo Petroquímico de Camaçari, ambos na

²⁴ Ressalta-se que estes dados foram agrupados em séries históricas por vezes incompatíveis, em termos de seu início e término, em função da utilização de diferentes fontes de dados disponibilizadas pelos órgãos públicos das administrações federal, estadual e municipal. Mesmo assim, as figuras dispostas nesse tópico da dissertação permitem uma visualização de questões essenciais para análise da atual situação do ensino fundamental no Município de Salvador.

Região Metropolitana de Salvador, provocando um intenso fluxo migratório para a região, o número de residentes relativo à população de Salvador entre 1991 e 2000, aumentou apenas 3%.



Fonte: MEC/INEP

Deve-se ressaltar que, se em 1991 os que estavam em idade de escolarização obrigatória, ou seja, entre 7 a 14 anos, somavam 402.057 crianças e jovens, em 2000, estes perfaziam 344.599, caracterizando-se como os que deveriam estar freqüentando, no início do milênio, o ensino fundamental no Município de Salvador, portanto 12 anos após a promulgação da CF/88. Todavia, como a partir de 1988 e, por vários anos, nenhum censo escolar foi realizado, a despeito de exigência legal, para tanto, tendo em vista que, e porque, os dados do último Censo Escolar de 2003 ainda não se encontram disponibilizados para consulta pública, fica difícil afirmar-se se população é representativa do universo dos que estão em idade de escolarização obrigatória e efetivamente cursando o ensino fundamental.

Por outro lado, deve-se assinalar que Salvador é um município mais urbano que rural, e que mesmo assim sua população rural no período de 1991 a 2000 cresceu 33,4%, enquanto a urbana teve um crescimento bem menor, de apenas 4,0%.

É interessante, no entanto, que se registre que esta tendência de pequeno crescimento da população é diferenciada quando se analisam as faixas etárias. De um lado, observa-se que na faixa etária de 0 a 6 anos, a tendência de crescimento se confirma, em torno de 8,2%; entre os que estão entre 7 e 14 anos, na faixa relativa aos que deveriam freqüentar o ensino fundamental, há um decréscimo populacional da ordem de 14,3%. Enquanto para os maiores de 15 anos o crescimento se manifesta em 23,8%. Estes dados indicam, em primeiro lugar, que, há pouca expansão da população de crianças e um decréscimo da população jovem,

relacionado muito provavelmente com políticas de planejamento de familiar adotadas, por órgãos públicos e organizações não governamentais nas décadas anteriores. E, em segundo lugar, que o crescimento da população adulta é maior, tendo em vista, inclusive, a mudança de pessoal para Salvador, em busca de emprego, de uma vida com maiores perspectivas.

De acordo com o censo demográfico, em 1991 (IBGE, 2000), a população residente com mais de 10 anos era de 1.627.966, não alfabetizada de 165.991, para a capital, correspondendo, dessa forma, ao percentual de 10,2%. Em 2000, a população cresce para 2.028.377, sendo não alfabetizada, 125.845, correspondendo, portanto, a taxa de analfabetismo a 6,2%. Verifica-se, diante de tais dados, a redução do analfabetismo de pessoas com 10 anos ou mais, tanto em termos absolutos como relativos, apesar do crescimento da população no período.

Saliente-se a esse respeito, que no art. 87 da nova LDB, instituiu-se a Década da Educação, a iniciar-se a partir da publicação da lei, promulgada em 23.12.1996, de modo que com a redução ocorrida no percentual de taxa de analfabetismo, no referido período indicado, supõe-se que, pelos indicadores acima, não se logrará superá-lo.

A taxa de escolarização, em Salvador, em 2000, é, no total, de 35,7%, enquanto para os menores de 6 anos, como esperado, pelo pouco número de estabelecimentos, vagas e matrículas no ensino fundamental, ela se restringe em 43,1% e, entre os de 18 e 24 anos, somente alcança 47,6%, sendo menor ainda, para os maiores de 25 anos (6,7%), do que se observa que nas faixas etárias extremas, há uma maior exclusão educacional, o que não significa, no caso dos maiores de 18 anos, que, necessariamente, estão cursando o nível superior, como poderia se supor. Na faixa relativa à escolarização de ensino fundamental, 7 a 14 anos, a taxa de escolarização é de 96,1% e, para os que estão entre 15 e 17 anos, é de 88,5% (INEP, 2000). Todavia, como se verá a seguir, pelas análises do ensino fundamental, por série e idade, essas duas últimas faixas etárias não correspondem, necessariamente, à escolarização adequada. De fato, a ausência de discriminação da taxa por faixas etárias, esconde a escolarização tardia, a repetência, a defasagem escolar, e, ainda, a retenção escolar, que também inclui as classes de aceleração e fluxo de regularização, de alfabetização, que fazem parte do sistema regular de ensino.

Quanto aos problemas concernentes à implementação do ensino fundamental, em entrevista realizada com a Promotora Pública, da 9ª Promotoria de Justiça e Cidadania em Defesa da Educação, Dra. Márcia Regina dos Santos Virgens, destacou-se a dificuldade de realização de matrícula em escola próxima da residência do aluno, como garante a lei.

Informou, ainda, a representante do Ministério Público que, nesse ano, ou seja, 2006,

foram realizadas cerca de 200.000 matrículas no ensino fundamental.

A Tabela nº 1 registra a evolução do total de matrículas (nos três turnos), em cada uma das oito séries do ensino fundamental, bem como a matrícula total para o período 1999/2005²⁵, incluindo crianças, jovens e adultos. De um modo geral, observa-se que tanto em cada uma das séries, como no total, há um decréscimo significativo do número de matrículas, que não pode ser explicado pela redução da população de 7 a 14 anos, ocorrida na década de 90 em Salvador, porque em termos absolutos, mesmo com esta redução, o número de matrículas é maior em 2000, do que a população para esta faixa etária, no mesmo ano, indicando que o sistema absorveu outras pessoas, crianças, jovens e adultos, de diferentes idades, em todo o ensino fundamental. O que estes dados evidenciam é que pode ter existido ou uma redução da oferta de matrículas ou uma redução da demanda por escolarização, ou ambas, para o período de sete anos, que constitui a presente série histórica.

TABELA nº 1 EVOLUÇÃO DO TOTAL DE MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL, POR SÉRIE, E TOTAL, NO MUNICÍPIO DE SALVADOR SÉRIE HISTÓRICA 1999/2005

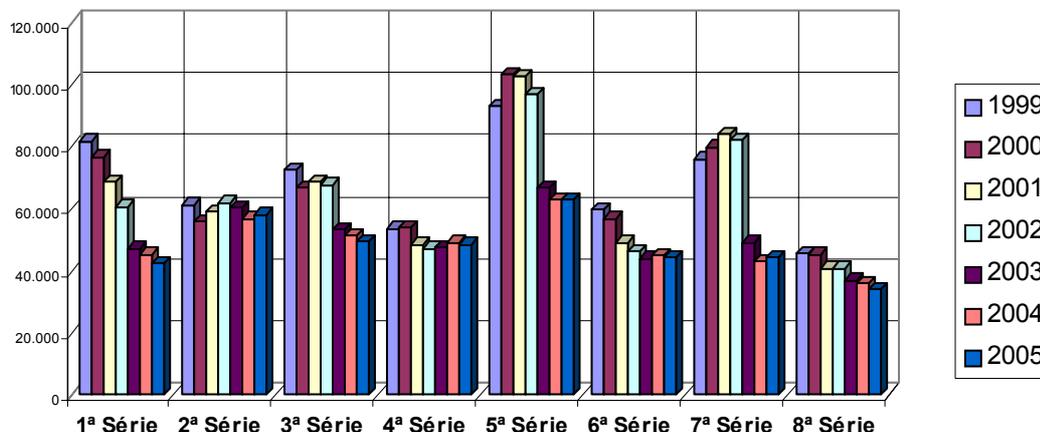
SÉRIES	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1ª Série	81.650	76.560	68.473	60.723	47.119	45.200	42.243
2ª Série	61.144	55.755	58.948	61.859	60.501	56.722	58.212
3ª Série	72.519	66.887	68.589	67.641	53.261	51.362	49.416
4ª Série	53.581	54.021	48.421	47.099	47.510	49.231	48.398
5ª Série	93.044	103.251	102.476	96.864	66.724	62.844	62.705
6ª Série	59.849	56.741	49.122	46.152	43.940	45.129	44.207
7ª Série	75.895	79.883	84.165	81.966	49.022	43.160	44.172
8ª Série	45.733	45.266	40.724	40.867	36.846	36.097	33.962
Total	543.415	538.364	520.918	503.171	404.923	389.745	383.315

FONTE: MEC/INEP

Os dados indicados, também representados na figura abaixo, de forma desdobrada para melhor compreensão do fenômeno, atestam ainda, de um lado, que a tendência de decréscimo das matrículas registra-se no período para cada uma das séries, à exceção das 2ª e 4ª séries, onde há manifestações de oscilações de decréscimo e crescimento em todo o período. De outro lado, esta tendência é significativa e elevada, para as 1ª, 5ª e 7ª séries, a

²⁵ A escolha do período se justifica pelo fato de as estatísticas oficiais apresentarem lacunas para os anos anteriores a 1999, à exceção de 1993, o que impossibilitou a elaboração de uma série histórica mais ampla. Deve-se ressaltar que a busca realizada para as informações demográficas e educacionais foram realizadas nos Anuários Estatísticos da Bahia, e Anuários Estatísticos da SEI/SEPLANTEC/Governo do Estado da Bahia, e Censos Demográficos e nos Anuários Estatísticos do IBGE, além da Base de Dados Educacionais do INEP/MEC, estes últimos órgãos do Governo Federal, conforme foi exposto na metodologia. De forma que algumas análises não podem ser comparativas para os mesmos períodos letivos, ou formulados em séries históricas compatíveis.

partir de 2002 até 2005, revelando-se menor nas 6^a e 8^a séries.



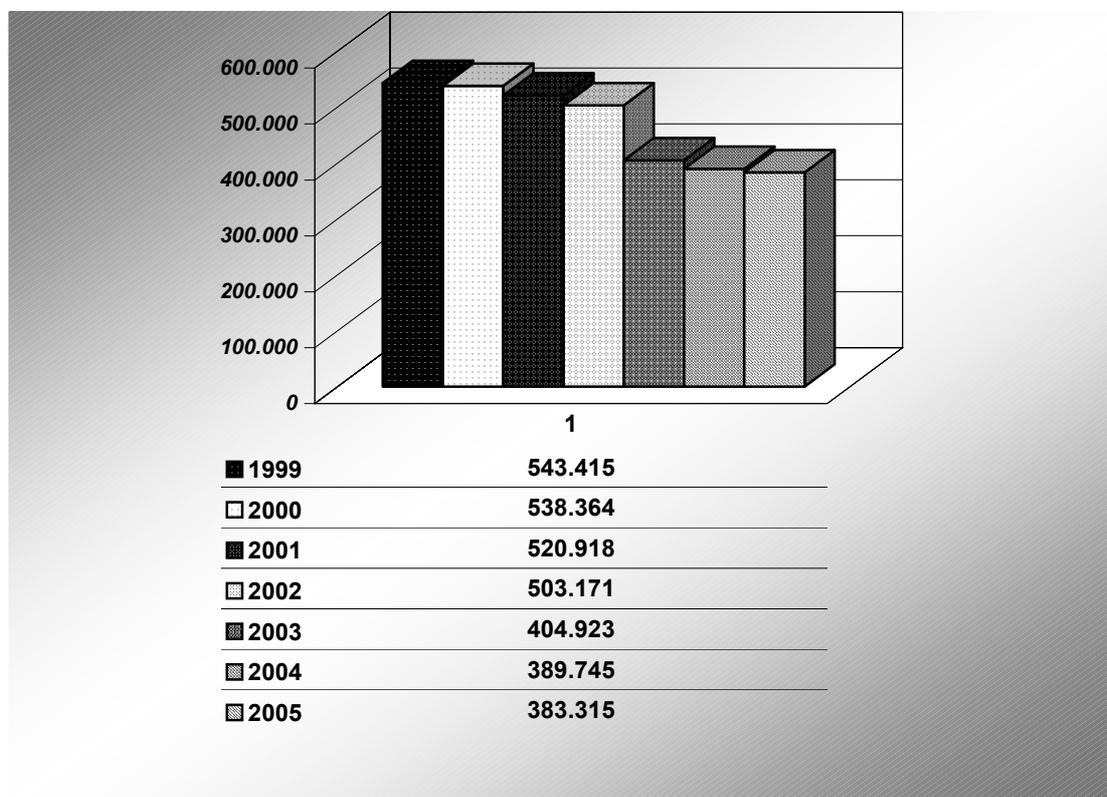
FONTE: MEC/INEP

FIGURA Nº 3 - MATRÍCULA TOTAL DE 1ª À 8ª. SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL NO MUNICÍPIO DE SALVADOR, POR SÉRIE E ANO LETIVO NO PERÍODO 1999 E 2005

Essas observações podem ser explicadas, no primeiro caso, porque, historicamente, as 2^a e 4^a séries sempre foram as que mais retiveram alunos na escola, em função da qualidade do ensino e das dificuldades de sucesso de aluno em seus processos iniciais de aprendizagem, ou na passagem para um patamar mais elevado de complexidade do ensino. A tendência de decréscimo das matrículas nas 1^a e 5^a séries pode ser explicada pela queda das matrículas nas escolas municipais e estaduais, que se reduzem numericamente no período, como se evidenciará a seguir e, pela restrição de vagas e escolas da 5^a à 8^a séries, cuja competência cabe ao Governo Estadual; e pelo abandono da escola pela população jovem, em busca de trabalho, mesmo e, principalmente, no mercado informal, apesar da proibição legal do trabalho infanto-juvenil; ou de seu êxodo para escolas fora do sistema regular de ensino, hoje muito oferecidas em Salvador, pelas organizações não-governamentais, em busca de perspectivas de profissionalização.

De qualquer modo, como mostra a figura nº 4, a seguir, há uma significativa redução da matrícula total no período 1999 a 2005, mesmo desconsiderando-se a idade das crianças e jovens que freqüentam o ensino fundamental, pois, incluem-se, na matrícula total, todos que estão nesse nível de ensino, inclusive aqueles que apresentam defasagem série/idade, que hoje está escamoteada nas séries de fluxo de regularização, nas Classes Especiais de Alfabetização (CEBs) e nas classes de aceleração, incluídas nas matrículas do Ensino Fundamental. Esta

redução entre 1999 e 2005 corresponde a 29,5%, ou seja, a 160.100 matrículas, para todo o ensino fundamental, o que sem sombra de dúvida é um percentual extremamente elevado.

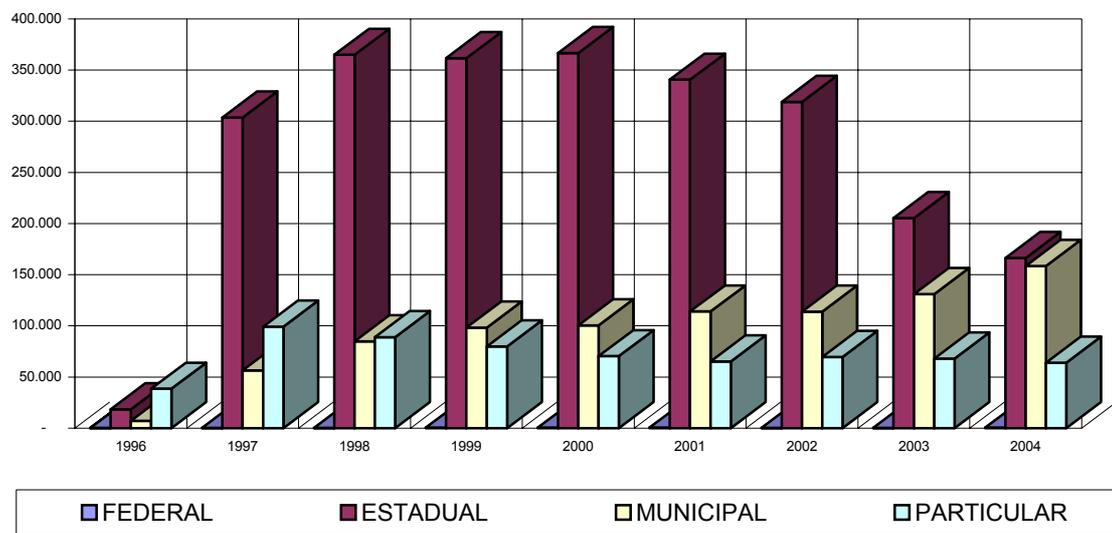


FONTE: MEC/INEP

**FIGURA Nº 4 - MATRÍCULA TOTAL NO ENSINO FUNDAMENTAL
NO MUNICÍPIO DE SALVADOR, SÉRIE HISTÓRICA 1999/2005**

No que se refere ao número de matrículas do ensino fundamental, no setor urbano, por dependência administrativa, de 1996 a 1998, conforme demonstra a figura de nº 5, nas escolas estaduais, há um crescimento com estabilização até 2000, a partir de quando começa um decréscimo progressivo até 2002, o que pode ser explicado pelo início do processo de municipalização das escolas estaduais em 1997, por força da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que foi feito de forma gradual e parcial, entre 1997 a 2001, acelerando-se, a partir de 2002.

De outro lado, observa-se na mesma figura de nº 5 que, com relação à matrícula nas escolas municipais, em todo o período de 1996 a 2004, a tendência é de crescimento, chegando quase a triplicar em 2004, o que se explica pelo aumento do número de escolas municipais, tanto pela municipalização como pela abertura de mais vagas. A municipalização se verifica, portanto, tanto no aumento de estabelecimentos, como no número de vagas.



FONTE: Anuário Estatístico da Bahia, Salvador, v.16, p.323.SEI, 2002.

FIGURA Nº 5 - MATRÍCULA INICIAL DO ENSINO FUNDAMENTAL NA ZONA URBANA DO MUNICÍPIO DE SALVADOR SÉRIE HISTÓRICA 1996/2004

No caso das escolas particulares, o que se observa é a tendência inversa, das escolas municipais, ou seja, um decréscimo progressivo, bastante significativo, de 1998 a 2001, uma ascensão em 2002 e, um novo decréscimo em 2003 e 2004, o que provavelmente está associado ao empobrecimento da classe média e, ao aumento de vagas nas escolas municipais.

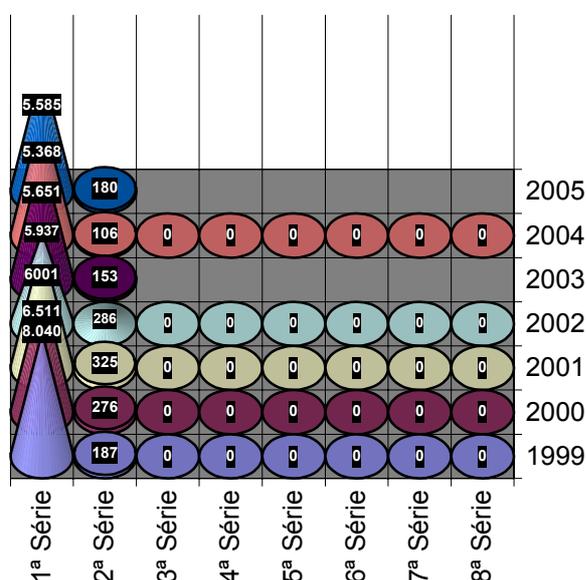
Quanto às matrículas iniciais no meio rural, nas escolas municipais, observa-se um relativo crescimento de 1996 a 1998, e depois, um aumento elevadíssimo em 1999, para, a partir de então, não apresentarem mais matrículas, supostamente pela desativação de escolas ali existentes e, absorção de seus alunos pelas estaduais do meio rural. Por fim, verifica-se que em 2000, retorna-se, praticamente, ao mesmo número de matrículas de 1998, para, posteriormente, o número voltar a decrescer até 2004. No caso das escolas estaduais e particulares observa-se que elas decrescem em 2004. Isto decorre da evidência de se constituírem as escolas públicas em uma opção mais viável para as classes populares e no meio rural, de modo que as municipais são as que mais têm sido escolhidas.

Da análise do número de matrículas no ensino fundamental, por série e idade, no período de 1999/2005, observa-se que os pais continuam procurando o ingresso de seus filhos nas escolas antes da idade de escolarização obrigatória. No entanto, figura de nº 6 revela dois fatos interessantes.

O primeiro, é que, entre 1999 e 2005, há uma redução das matrículas dos que estão naquela faixa etária, ou seja, antes da idade de escolarização obrigatória, que se dá

progressivamente e, no final do período, chega à ordem de 30,5%, o que se explica, de um lado, pela redução da população na referida faixa etária, de outro, pela redução do número de estabelecimentos de ensino fundamental e, ainda, pelo crescimento da educação infantil ofertada pelo Município de Salvador.

O segundo fato é a existência, ainda que em pequeno número, de matrículas para menores de 7 anos já na segunda série do ensino fundamental, o que pode revelar tanto uma inconsistência da base de dados, como a participação de crianças no ensino fundamental antes dos 6 anos de idade, o que, salvo raras exceções, que são aquelas em que realmente o aluno tem capacidade e domina habilidades e competências para o ascenso escolar precoce, pode significar um avanço do processo de escolarização, que mais tarde terá implicações no sucesso escolar desses estudantes. No entanto, é importante frisar que algumas escolas particulares atendem às demandas dos pais de ingresso e progressão de seus filhos em séries mais avançadas, sem a adoção de critérios pedagógicos mais cuidadosos e que, públicas e particulares, por vezes, não têm total controle do processo de matrícula, podendo com isso explicar tais desvios para mais, no processo de escolarização dessas crianças.



FONTE: MEC/INEP

FIGURA Nº 6 - MATRÍCULA POR SÉRIE DO ENSINO NO ENSINO FUNDAMENTAL DOS MENORES DE 7 ANOS DE IDADE NO MUNICÍPIO DE SALVADOR SÉRIE HISTÓRICA 1999/ 2005

Cumprе esclarecer, a esse respeito, que apenas com a Lei nº 11.114 de 16 de maio de 2005, o termo inicial para o ingresso no ensino fundamental passou a ser os seis anos de

idade.

A tabela de nº 2 evidencia a matrícula por série no ensino fundamental dos que estão entre 7 e 14 anos. Lamentavelmente, pela falta de estatísticas mais detalhadas, por razões já relacionadas nesse estudo, não se pode verificar, com exatidão, as idades de cada um desses alunos em cada série. Mas, observa-se, logo de início, que o sistema não está absorvendo todas as crianças de Salvador que estão em idade de escolarização obrigatória, na medida em que os números absolutos das matrículas são menores dos que os números relativos à população nesta faixa etária. De outro lado, há do início para o final do período 1999/2005, uma redução da matrícula de 1ª à 4ª séries da ordem de 40,9% para todas estas séries, sendo que na 6ª série este decréscimo da matrícula é somente de 2,9%.

TABELA Nº 2 - MATRÍCULA NO ENSINO FUNDAMENTAL, NA FAIXA ETÁRIA DE 7 A 14 ANOS, POR SÉRIE E TOTAL, NO MUNICÍPIO DE SALVADOR - SÉRIE HISTÓRICA 1999/2005

SÉRIES	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1ª Série	52.209	50.357	41.325	37.644	34.389	33.207	31.231
2ª Série	54.321	49.780	53.651	55.822	53.843	48.554	49.629
3ª Série	49.511	45.684	47.384	47.724	45.308	43.650	42.587
4ª Série	43.010	43.530	39.917	39.355	39.520	39.808	38.873
5ª Série	44.672	46.685	46.834	45.750	47.337	47.810	49.020
6ª Série	32.303	30.550	28.651	29.744	29.716	31.280	31.364
7ª Série	21.310	20.958	21.265	20.818	20.617	20.257	22.448
8ª Série	8.672	8.639	8.885	9.079	8.731	9.101	9.532
Total	306.008	296.183	287.912	285.936	279.461	273.667	274.684

FONTE: MEC/INEP

Inversamente, revela a mesma tabela que há um crescimento da matrícula nas 5ª, 7ª e 8ª séries, respectivamente de 9,1%, 5,1% e 9%. De fato, as crianças estão sendo absorvidas, pela escola, em menor número nas classes iniciais do ensino fundamental e na entrada do que seria o “segundo ciclo de estudos” desse nível de ensino. No primeiro caso, pela redução de vagas e escolas, no segundo, alia-se a este motivo a saída precoce das crianças para ingresso no mercado informal de trabalho, na busca de complementação da renda familiar. Não é preciso olhar tanto as estatísticas, um passeio pela cidade de Salvador retrata com fidelidade esta realidade com o número de crianças de rua, ou que estão vendendo balas, bombons, frutas, água, etc ou, fazendo malabares nas sinaleiras ou, simplesmente pedindo esmolas aos transeuntes e aos motoristas de carro, sequer podendo exercer o direito de ser criança.

Quanto a este aspecto, salientou a representante do Ministério Público entrevistada que o percentual de evasão escolar, no Município de Salvador, remonta entre 15% a 20%, decorrendo, em relação às meninas, de gravidez na adolescência, prostituição e drogas, desagregação familiar e, em relação aos meninos, para se inserir no mercado de trabalho, ou

em função das drogas e desagregação familiar.

Além disso, deve-se considerar que se incluem nessas matrículas do ensino fundamental, os alunos das classes de aceleração e aprendizagem. Enquanto estes cresceram numericamente de 80.544 matrículas, em 1999, para 124.394, em 2002²⁶, as matrículas do ensino fundamental, decrescem de 306.008 para 285.936, entre 1999 e 2002. Isto é relevante para evidenciar como o sistema absorve e retém os alunos na escola, deixando de promovê-los para as séries superiores do ensino fundamental. Atualmente, nas escolas de Salvador, muitas dessas classes são oferecidas no turno noturno, confirmando a transferência de parte dos escolarizado para o turno noturno, em função da necessidade de trabalho, no período diurno.

Os dados mais graves, no entanto, em relação ao acesso e aproveitamento e mesmo à situação do ensino fundamental, em Salvador, são revelados pela tabela de nº 3 a seguir apresentada, relativos à matrícula dos maiores de 14 anos, no mesmo período de 1999/2005, evidenciando um decréscimo da matrícula total em todas as séries desse nível de ensino.

TABELA Nº 3 - MATRÍCULA NO ENSINO FUNDAMENTAL DOS MAIORES DE 14 ANOS, POR SÉRIE E TOTAL NO MUNICÍPIO DE SALVADOR SÉRIE HISTÓRICA 1999/2005

SÉRIES	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1ª Série	21.401	19.692	21.147	17.142	7.079	6.625	5.427
2ª Série	6.636	5.699	4.972	5.751	6.505	8.062	8.403
3ª Série	23.008	21.203	21.205	19.917	7.953	7.712	6.829
4ª Série	10.571	10.491	8.504	7.744	7.990	9.423	9.525
5ª Série	48.372	56.566	55.642	51.114	19.387	15.034	13.685
6ª Série	27.546	26.191	20.471	16.408	14.224	13.849	12.843
7ª Série	54.585	58.925	62.900	61.148	28.405	22.903	21.724
8ª Série	37.061	36.627	31.839	31.788	28.115	26.996	24.430
Total	229.180	235.394	226.680	211.012	119.658	110.604	102.866

FONTE: MEC/INEP

Ainda no que se refere ao atendimento às pessoas em idade de escolarização, especificamente em relação ao ensino fundamental, a Conselheira do Conselho Municipal de Educação entrevistada, ao ser questionada sobre a possibilidade de se afirmar se está ocorrendo o cumprimento das normas relativas ao direito à educação, respondeu de forma afirmativa, o que poderia ser constatado pelo fato de que apenas 5% da população nacional em idade escolar, no que se refere ao ensino fundamental, estaria fora da escola.

Entende que com relação à existência de vagas para o ensino fundamental, a questão já

²⁶ À época da consulta à base de dados do INEP (2006) não foram encontrados dados relativos a 2003, 2004 e 2005, impossibilitando a análise comparativa das classes de aceleração, com a série histórica apresentada em relação ao número de matrículas.

estaria solucionada a questão, na medida em que, no Município de Salvador, há prédios suficientes para atender a toda a população em idade específica. Persistiria o problema, todavia, quanto à localização dos prédios das escolas, pois enquanto há escolas superlotadas, em outras, há vagas, não preenchidas. Dessa forma, o problema hoje residiria na qualidade do ensino.

A Promotora entrevistada também afirmou que a dificuldade, no que se refere à matrícula no ensino fundamental residiria na realização da matrícula do aluno em escola próxima de sua residência.

Todavia, os dados levantados sobre as escolas municipais (em anexo²⁷), relativos à distribuição espacial, demonstram que as 364 escolas de rede municipal encontram-se distribuídas em 130 áreas de Salvador. Observando-se a tabela nº 4, constata-se que existe um grande número de classes multisseriadas nas escolas municipais, o que significa dizer, que a absorção de aluno, por essas escolas pode estar sendo feita em espaços educacionais restritos a poucas salas. Assim, essa distribuição, em 130 áreas ou bairros de Salvador não deve estar absorvendo toda a demanda educacional destas mesmas áreas, motivo pelo qual não se cumpre a exigência aludida nas entrevistas dos alunos estudarem próximos de suas residências.

TABELA Nº 4. NÚMERO DE TURMAS DO ENSINO FUNDAMENTAL POR GRUPOS DE SÉRIES NAS ESCOLAS PÚBLICAS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE SALVADOR NO PERÍODO 1999/2001

ANO	TURMAS DE 1a. à 4a. SÉRIES		TURMAS DE 5a. à 8a. SÉRIES		TURMAS MULTISSERIADAS		TURMAS DE ACELERAÇÃO	
	ESTADUAIS	MUNICIPAIS	ESTADUAIS	MUNICIPAIS	ESTADUAIS	MUNICIPAIS	ESTADUAIS	MUNICIPAIS
1.996	4.976	1.383	3.923	380	7	41	-	-
1.997	4.432	594	4.094	407	6	768	-	-
1.998	4.600	731	5.247	429	2	1.520	-	-
1.999	4.696	818	5.464	484	-	1.685	-	-
2.000	4.704	963	5.989	511	-	1.685	-	-
2.001	2.699	2.378	3.546	523	11	580	3.311	48

Fonte: MEC/INEP

A tabela acima evidencia uma realidade, no entanto, bem diferenciada, no período 1996/2001. Em todo ensino fundamental nas classes de fluxo regular o maior número de turmas é das escolas estaduais, sendo que as escolas municipais são em maior número nas turmas de 1^a. à 4^a. séries, não há, portanto, uma divisão equitativa de responsabilidades e competências em relação ao ensino fundamental entre os governos estadual e municipal,

²⁷ Conforme página eletrônica oficial da Prefeitura Municipal de Salvador.

valendo ressaltar que, ainda neste período, existem os reflexos da intermediação do primeiro repasse de recursos para o Município e o processo de municipalização estava se iniciando.

De outro lado, as turmas multisseriadas predominam nas escolas municipais, pelo número de salas de aula dos prédios escolares, pela localização das escolas, notadamente nas periferias urbanas e na zona rural, e pelo número de professores da Secretaria Municipal. É importante assinalar que a existência dessas turmas é indicativa das dificuldades de absorção da demanda escolar e que este tipo de turma por incluir alunos de várias séries e idades num mesmo grupo compromete de forma significativa a qualidade do ensino.

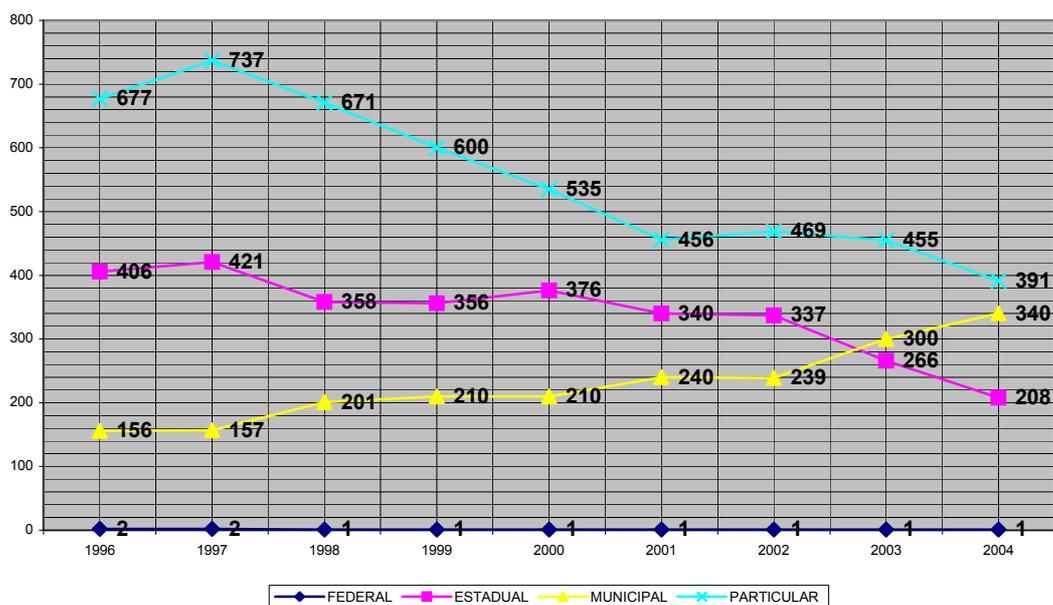
Por fim, em relação às turmas de aceleração é importante registrar que a inexistência dessas turmas no período de 1996 a 2000 não reflete a realidade, mas a ausência de informações sobre elas, uma vez que estas turmas já eram ofertadas desde a década de 80, nas escolas estaduais, como forma de assimilação de crianças e adolescentes que não logravam aprovação nas séries iniciais do ensino fundamental.

Em síntese, considerando-se que no ensino fundamental a regulamentação educacional em vigor neste período já propunha o número de alunos a 30/35 por turma, do ensino regular, ou tem-se uma realidade do ensino fundamental bem longe da absorção da população em idade de escolarização obrigatória, ou um excesso de alunos por turma, tendo em vista da matrícula do ensino fundamental por séries no período apresentado.

A figura relativa aos estabelecimentos de ensino no meio urbano do Município de Salvador (de nº 7) é indicativa do progressivo decréscimo das escolas públicas estaduais bem como das escolas particulares, notadamente a partir de 2001/2002, quando há um significativo aumento das escolas municipais. Tais tendências se explicam pelo processo de municipalização das escolas públicas, que a partir de 1996/1997 se dá de forma lenta, mas que é acelerado em 2001, não só pela obrigatoriedade legal de sua realização, como pela transferência de recursos do FUNDEF diretamente para o Município sem a intermediação do Governo Estadual.

Assim, quanto aos estabelecimentos de ensino, no período de 1996 a 2004, há uma tendência de crescimento das escolas municipais, enquanto existe uma oscilação, no mesmo período para as estaduais, para no final do período, a partir de 2000, ocorrer um decréscimo, e a mesma tendência de crescimento em 1996 e 1997, nas particulares, e de decréscimo, a partir de 1998 a 2004.

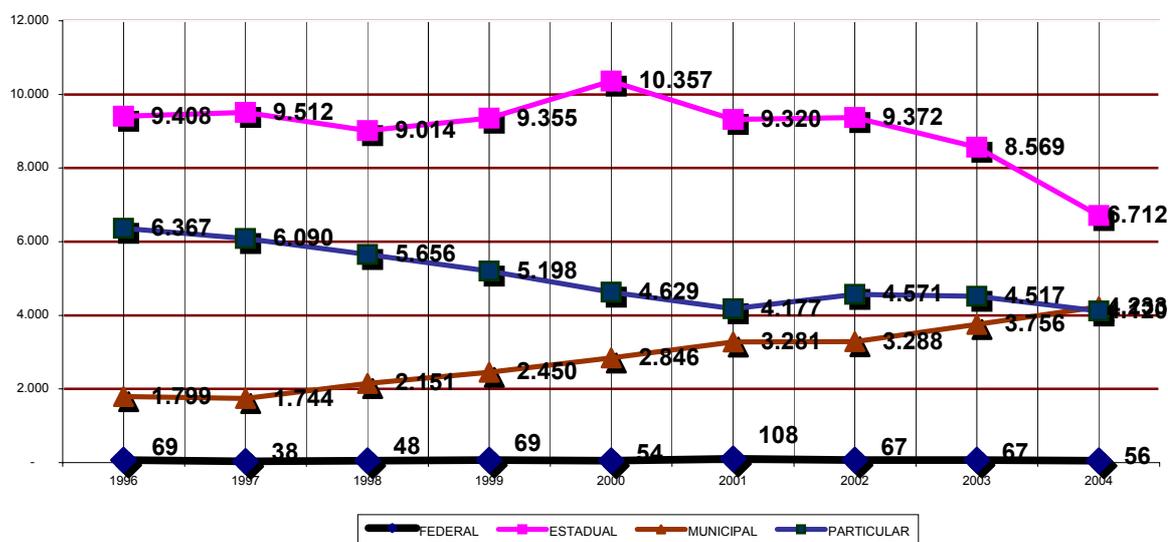
Do ponto de vista das escolas federais, para o ensino fundamental, a participação é de duas escolas, em 1996 e 1997 e a partir daí, apenas uma escola.



FONTE: SEI/BA

FIGURA Nº 7 ESTABELECIMENTOS DE ENSINO FUNDAMENTAL NA ZONA URBANA DE SALVADOR POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - SÉRIE HISTÓRICA 1996/2004 -

No mesmo período de 1996 a 2004, quanto ao número de estabelecimentos de ensino fundamental, na zona rural, evidencia-se uma tendência de crescimento das escolas municipais, enquanto existe uma oscilação, no mesmo período para as estaduais que, a partir de 2000, passa a decrescer. As escolas particulares têm seu crescimento em número de estabelecimentos entre 1996 e 1997, seu decréscimo numérico a partir de 1998 é contínuo até 2004.



Fonte: SEI/BA

FIGURA Nº 8 - NÚMERO DE DOCENTES NO ENSINO FUNDAMENTAL DA ZONA URBANA DE SALVADOR

Em relação à figura acima, o que se constata, em verdade, é que há um decréscimo do número de professores das escolas estaduais porque muitos deles passaram para as escolas municipais, durante o processo de municipalização dessas escolas.

Na zona rural o número de docentes é significativamente inferior e as estatísticas da SEI mostram que a eles decrescem de 140 em 199 para 15 em 2002 enquanto que partir de 2003 não há professores assinalados para esta área do Município.

De outro lado, há um crescimento do número de professores municipais, pela mesma razão, e, também, pelo alto investimento do FUNDEF, na contratação de professores efetivos cujos gastos são de R\$ 59.655.850,21, em 2004, e de R\$ 78.833.765,05, em 2005, enquanto, para os substitutos, o número decresce vertiginosamente de R\$ 5.872.785,52 para R\$ 10.261,51, indicando, com isso, o maior número de professores efetivos na rede municipal, em face da realização de concurso público.

Em observância ao que dispõe a CF/88, em seu art. 206, inciso V, que institui, entre outros, como princípio do ensino “valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos”, em 30 de abril de 2004, foi promulgada a Lei Complementar nº 036/2004, instituindo o Estatuto dos Servidores do Magistério Público do Município de Salvador, representando conquista significativa dessa categoria profissional.

A tabela nº 5 relativa à discriminação das receitas e despesas do FUNDEF entre 1999/2005 mostra como os objetivos e prioridades dos Governos Municipais de Antonio Imbassahy e de João Henrique Carneiro são distintos. Destaca-se especialmente que, em 2003 e 2004, há dispendiosos gastos com professores substitutos, de caráter temporário, que chega, em 2004, a R\$ 5.872.785,51, enquanto os gastos com professores efetivos também aumentam de R\$ 47.016.503,76 (2003) para R\$ 59.655.850,21. Na administração que se inicia em 2005, com o concurso público para o magistério municipal, os gastos com professores substitutos caem para R\$ 10.261,51, enquanto os referentes aos professores efetivos aumentam para R\$ 78.833.765,05. Esta diferença significativa parece criar uma nova perspectiva na administração da SMEC, após as eleições de 2004, a contratação de professores efetivos em detrimento dos substitutos parece indicar que a educação pode vir a deixar de ser utilizada como mecanismo de favorecimentos individuais ou político-partidários com fins eleitorais.

Por força do que estabelece o art. 4º do Estatuto do Magistério, os cargos de provimento permanente do magistério seriam regulados no Plano de Carreira e Remuneração dos Servidores do Magistério Público do Município de Salvador, observando-se o ingresso

exclusivamente por concurso público de provas e de títulos, estímulo ao desenvolvimento profissional, piso salarial profissional, constituindo-se em remuneração condigna, vantagens financeiras em face do local e trabalho que incorpore momentos diferenciados das atividades docentes²⁸.

TABELA Nº 5 - DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA E DESPESA DO FUNDEF - SÉRIE HISTÓRICA 1999 - 2005

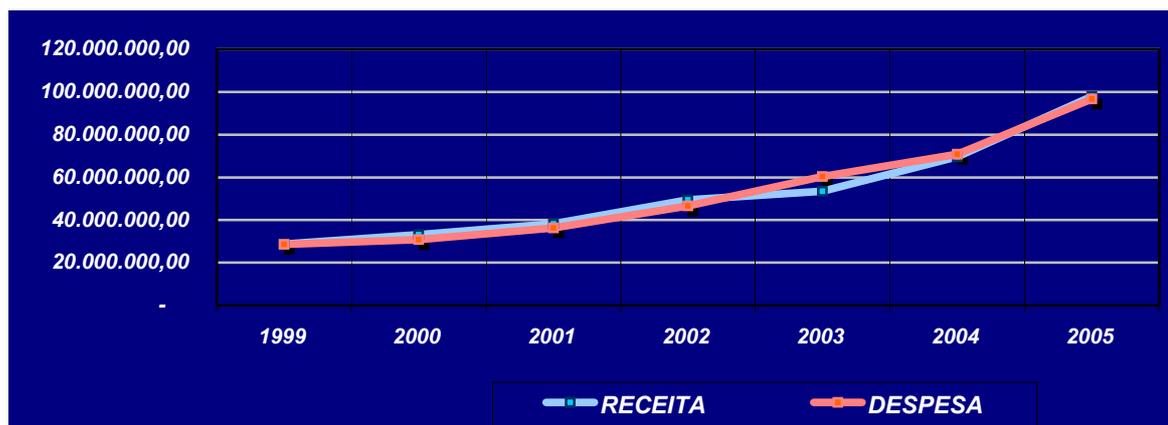
RECEITA E DESPESA	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RECEITA							
COMPLEMENTAÇÃO PARA O FUNDEF	6.446.150,26	4.994.280,63	6.080.228,33	5.255.280,51	3.310.897,70	2.934.804,58	0
DA UNIÃO - FPM	9.269.512,98	11.328.931,13	13.479.498,39	18.689.214,53	20.113.226,05	27.855.764,82	42.854.524,19
DA UNIÃO - LC 87/96	546.852,74	600.294,28	563.527,20	705.897,60	753.980,30	780.283,20	936.465,96
DO ESTADO - ICMS	11.949.593,35	15.553.485,88	17.216.224,94	23.549.668,09	27.545.849,15	36.470.182,54	50.890.564,02
DO ESTADO - IPI EXPORTAÇÃO	348.680,10	411.154,69	428.388,76	509.385,67	460.724,72	803.639,02	1.190.119,27
RENDIMENTO DE APLICAÇÃO	186.668,64	249.285,74	452.120,67	711.013,16	1.288.080,81	829.494,26	2.066.470,74
TOTAL:	28.747.458,07	33.137.432,35	38.219.988,29	49.420.459,56	53.472.758,73	69.674.168,42	97.938.144,18
DESPESA							
13o. SALÁRIO	0	0	2.477.480,30	3.148.513,82	3.822.966,69	4.898.126,15	0
	24.625.932,26	26.356.716,40	28.679.403,89	37.619.485,35	47.026.503,76	59.655.850,21	78.833.765,05
FOLHA DE PAGAMENTO-PROF.EFETIVOS							
FOLHA DE PAGAMENTO-PROF.SUBST.	0	0	0	0,00	5.336.415,92	5.872.785,51	10.261,51
MATERIAL DE CONSUMO	267.416,18	468.911,11	104.914,92	8.719,00	118.887,90	0	1.532.890,72
MATERIAL DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	4.344,00	45.431,80	12.752,00	20.171,00	99.999,48	0	142.617,60
MÓVEIS E UTENSÍLIOS	158.179,69	3.153,70	68.308,50	50.232,00	10.470,00	0	0
OBRAS E INSTALAÇÕES	0,00	0,00	554.663,59	148.728,53	115.545,38	0	200.000,00
RESTOS A PAGAR	0,00	740.542,48	2.374.254,50	3.054.774,20	735.722,30	0	0
SERVIÇOS DE CONSULTORIA	0,00	25.400,00	66.753,00	35.865,00	26.000,00	0	31.759,50
SERVIÇOS DE TERCEIROS / P. FÍSICA	400.539,00	471.714,62	210.537,36	259.068,79	295.807,87	0	60.500,00
SERVIÇOS DE TERCEIROS / P. JURÍDICA	3.086.535,18	2.621.962,18	1.773.565,42	2.334.622,05	2.725.916,59	396.073,80	15.938.513,72
TOTAL:	28.542.946,31	30.733.832,29	36.322.633,48	46.680.179,74	60.314.235,89	70.822.835,67	96.750.308,10

Fonte: Prefeitura Municipal de Salvador, Secretaria Municipal de Educação, disponível em 20 de julho de 2006 em <http://www.pms.ba.gov.br>

Quanto à valorização do magistério, de acordo com a Conselheira do CME, há uma priorização na formação dos professores, de modo que, dos 4.477 (quatro mil, quatrocentos e setenta e sete) professores das séries iniciais (1ª a 4ª) apenas 183 (cento e oitenta e três) não são graduados.

A figura nº 9 demonstra um aumento progressivo, mas proporcionalmente semelhante, tanto da despesa como receita do FUNDEF, o que evidencia o crescimento dos investimentos da educação.

²⁸ Além dos princípios e diretrizes previstos na Lei Complementar nº 02/1991, que instituiu o sistema de carreira dos servidores do Município de Salvador.



Fonte: Prefeitura Municipal de Salvador, Secretaria Municipal de Educação, disponível em 20 de julho de 2006 em <http://www.pms.ba.gov.br>

**FIGURA Nº 9 COMPARATIVO DA DESPESA E RECEITA TOTAL DO FUNDEF NO MUNICÍPIO DE SALVADOR
SÉRIE HISTÓRICA 1999/2005**

Por conclusão, passa-se à análise dos indicadores relativos ao aproveitamento escolar referente ao ensino fundamental. Em primeiro lugar, destaca-se que o número de aprovados em 1998, correspondeu a 383.230, havendo progressivamente até 2002, um decréscimo da aprovação em toda a rede, chegando-se no final de período a 320.066 (SEI, 1999/2003).

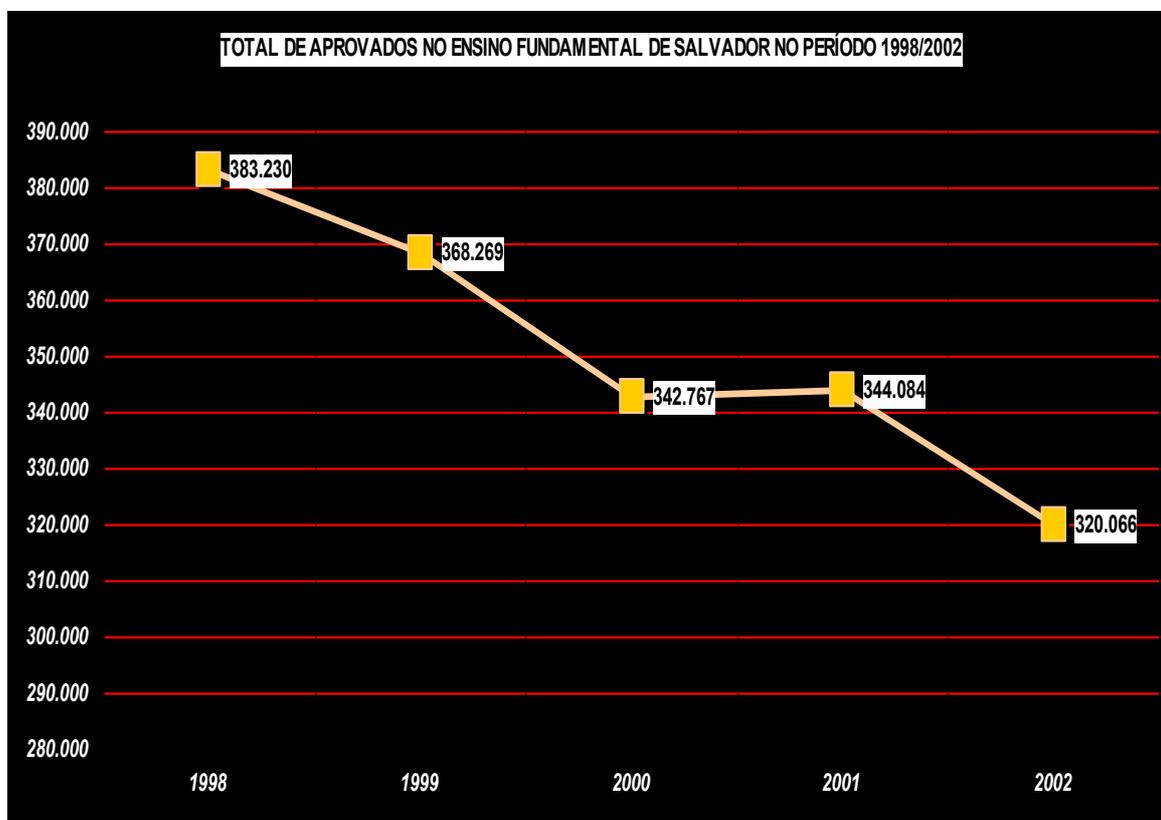


FIGURA Nº 10 APROVADOS NO ENSINO FUNDAMENTAL DE SALVADOR NO PERÍODO DE 1998/2002

Os concluintes, entre 1998 e 2002, crescem de 43.529 para 51.587, no total da rede de ensino de Salvador, incluindo as escolas particulares. Esta tendência é constante para as escolas de administração pública, incluindo os três âmbitos, e particular.

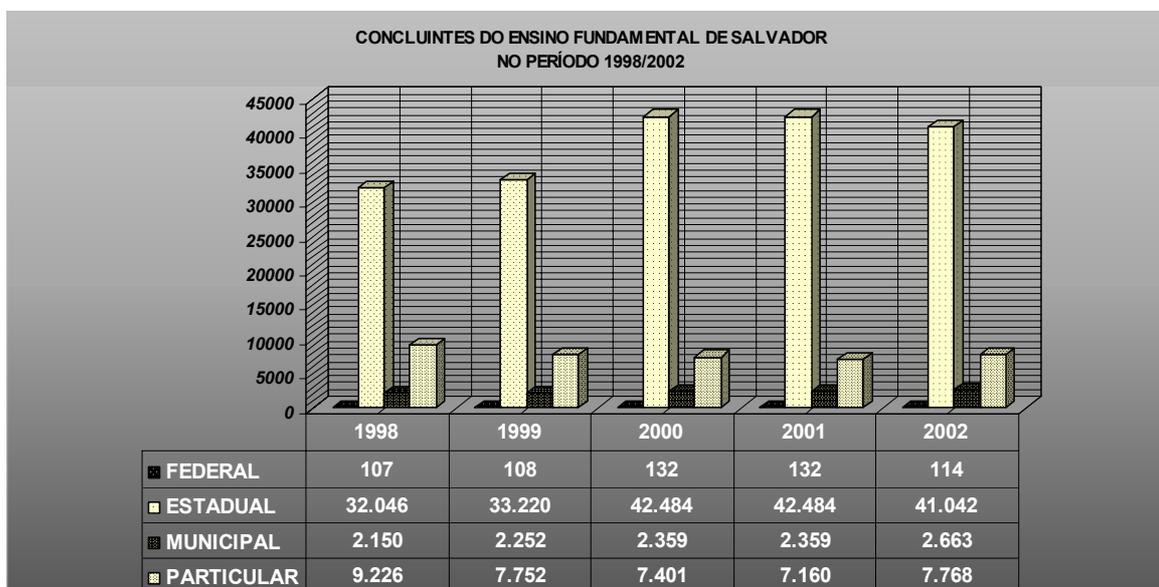


FIGURA Nº 11 CONCLUINTE NO ENSINO FUNDAMENTAL DE SALVADOR NO PERÍODO DE 1998/2002

No entanto, os reprovados, no mesmo período apresentam uma tendência de crescimento, de 51.160 para 86.952.

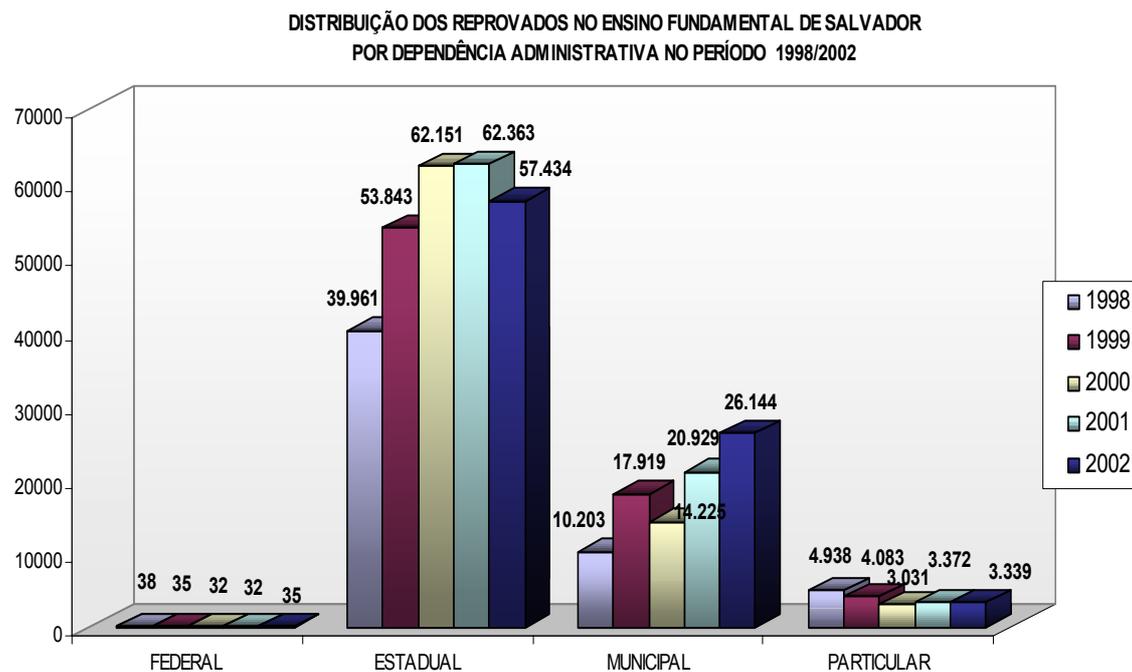
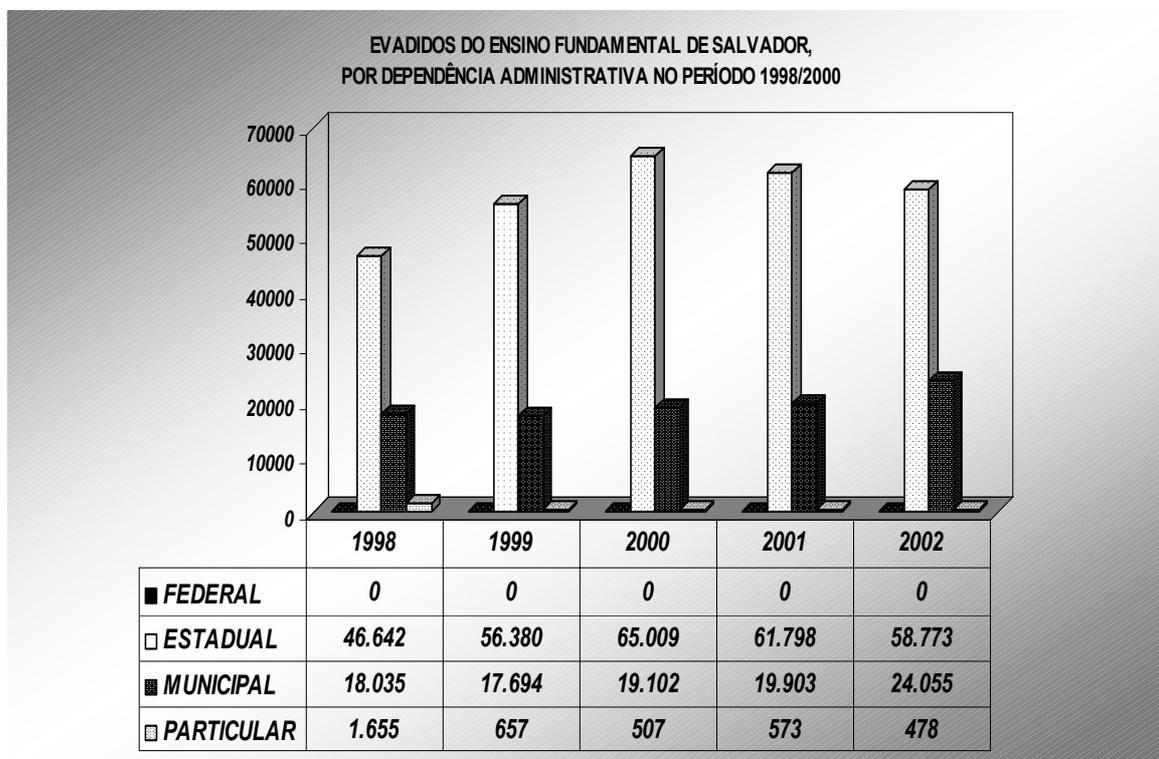


FIGURA Nº 12 REPROVADOS NO ENSINO FUNDAMENTAL DE SALVADOR 1998/2002

Por fim, no que se refere aos os evadidos observa-se a mesma tendência crescente, já que, em 1998, totalizam 66.332, chegando, em 2002 a 83.306.



**FIGURA Nº 13 EVADIDOS NO ENSINO FUNDAMENTAL DE SALVADOR NO PERÍODO DE
1998/2002**

Esses dados, ainda que não se refiram aos três últimos anos, por ausência de informação das estatísticas, aliados àqueles relativos ao número de matrículas, onde como se demonstrou houve uma redução desse número, indicam que, seja quantitativamente, seja qualitativamente o sistema de ensino do Município de Salvador, não tem atendido satisfatoriamente as necessidades educacionais da população do Município, tanto no que diz respeito ao acesso, como ao aproveitamento escolar.

Em outras palavras, ainda que se reconheça os esforços realizados pelos Poderes Públicos, no sentido da implementação do ensino fundamental, em relação à ampliação de vagas, investimento da formação do magistério, o fato é que, como denotam os dados, tal atuação ainda não tem sido suficiente para a efetivação do direito à educação, quanto ao nível do ensino estudado.

7. 2. JURISPRUDÊNCIA

Para levantamento da jurisprudência a respeito da utilização dos mecanismos previstos em lei para efetivação do direito à educação, focando o ensino fundamental, no Município de Salvador, foram procedidas buscas na página eletrônica oficial do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, e junto à biblioteca e setor de jurisprudência, ambos do referido órgão, sem que fossem localizadas decisões judiciais especificamente sobre o tema, ensino fundamental, e no campo delimitado, Município de Salvador.

Constatou-se, na pesquisa realizada, a existência de muitas ações, requeridas, sobretudo perante os Juizados Especiais em Defesa do Consumidor, contra instituições privadas de ensino superior, tendo por objeto, por exemplo, a devolução da primeira mensalidade em face de cancelamento da matrícula, realização de matrícula a despeito da inadimplência do aluno, condenação em danos morais por força de alegada abusividade na cobrança das mensalidades, expedição de guia de transferência para outra instituição, realização de matrícula com números de disciplinas inferior ao que prevê a grade curricular da instituição, entre outros.

Por outro lado, em relação a outros Municípios do Estado da Bahia, destaca-se, também, exemplificativamente, a existência de ação visando à manutenção de transporte escolar do Município (Uauá), a despeito dos alunos pertencerem à rede estadual de educação, garantir a matrícula em escola municipal do ensino médio (Candeias), bloqueio de valores relativos ao FUNDEF (Baianópolis).

Assim é que, com relação especificamente ao objeto da pesquisa, ou seja, apurar a utilização das medidas legalmente previstas para conferir efetividade do direito à educação, reivindicando-se a prestação positiva do Município de Salvador, quanto ao acesso ao ensino fundamental, não foram encontradas decisões judiciais.

Diante disso, e visando à complementação da pesquisa jurisprudencial, procedeu-se entrevista com a Promotora Pública da 9ª Promotoria de Justiça e Cidadania do Ministério Público da Bahia, Dra. Márcia Regina dos Santos Virgens.

Quanto ao questionamento a respeito do ajuizamento de ações perante o Poder Judiciário, com vistas à obtenção da efetividade do direito à educação, a representante do Ministério Público respondeu que a 9ª Promotoria de Justiça e Cidadania em defesa da educação havia sido implantada em 1.12.2004, e que o órgão tem pautado a sua atuação no sentido de evitar o ajuizamento de ações para garantia do direito à educação, sempre procurando a composição com os órgãos públicos, ingressando com inquéritos civis e

processos administrativos preliminares, apenas recorrendo às vias judiciais após esgotada a via do diálogo.

Da análise dos problemas identificados no Município de Salvador, a Promotoria priorizou duas questões, que entende da maior importância, quais sejam, a evasão escolar e a violência nas escolas.

A atuação da Promotoria, ainda tem sido pontual, sobretudo, no que se refere à matrícula, quanto a ausência de vagas, e transferência. Para tanto, expede ofícios às instituições no sentido de garantir a presença dos alunos nas escolas.

Da mesma forma, tem promovido a celebração de convênios de cooperação técnica com os Poderes Públicos, com vistas ao alcance das prioridades adotadas.

Uma questão identificada nas análises realizadas, segundo informação da representante do MP, é a exclusão da população feminina negra das escolas, em razão do que, promoveu junto ao Município e com a cooperação de uma agência espanhola, a celebração de um convênio de cooperação técnica, logrando, inclusive, a elaboração da Lei Municipal que instituiu o Fundo de Inclusão Educacional para Mulheres Afrodescendentes (FIEMA), que fomenta a realização de projetos, políticas e programas para que essas crianças, adolescentes e mulheres concluam o ensino fundamental.

Tendo em vista a vinculação de recursos para a educação, o Ministério Público pretende promover um controle da destinação dessas verbas, salientando que nesse ano, para a 1ª a 8ª séries, o orçamento foi fixado em aproximadamente R\$ 286.000,00 (duzentos e oitenta e seis mil reais).

De acordo com a Promotora Pública, o Planejamento realizado pela 9ª Promotoria, para o período de 2004-2009 tem como meta a educação de qualidade, pretendendo combater a violência e evasão nas escolas, diante da constatação de que não há que se falar em qualidade de ensino, sem o combate à violência.

Informa, ainda a representante do Ministério Público entrevistada que, identificada a existência de déficit, em relação ao número de creches, foi instaurado um inquérito civil em face da necessidade de implantação de creches, e está tentando celebrar um Termo de Ajustamento de Conduta com o Município, para que ele se comprometa a construir essas creches.

Conclui-se, em relação à pesquisa jurisprudencial realizada que a população não tem utilizado os mecanismos legalmente previstos para garantia do ensino fundamental, o que pode ser atribuído à ausência de informação a respeito de tais medidas, e dos meios para usá-las.

8. CONCLUSÃO

O estudo realizado investigou a efetividade do direito à educação, no que se refere ao ensino fundamental no Município de Salvador, por meio da análise do cumprimento das normas constitucionais e infraconstitucionais, na medida em que não há que se falar em exercício da cidadania sem que os integrantes do corpo social tenham consciência dos seus direitos e obrigações, inclusive para reivindicar do Estado uma atuação positiva, no sentido do cumprimento de suas atribuições.

A relevância do trabalho consistiu na observação da distância entre o direito e a sua concretização, no campo estudado.

Para tanto, formulou-se o seguinte problema: a legislação brasileira na área educacional, a partir da Constituição Federal de 1988, tem contribuído para a efetividade do direito à educação, no que se refere ao acesso ao ensino fundamental obrigatório e gratuito no Município de Salvador, seja pela adoção de políticas públicas pelos órgãos governamentais, seja pela utilização das medidas judiciais previstas em lei ?

A primeira constatação que se obtém a partir dos fundamentos teóricos que nortearam o presente estudo é que o acesso ao ensino fundamental obrigatório e gratuito, constitui-se em direito social, caracterizando-se a norma constitucional respectiva em norma programática, para cuja concretização é imprescindível a atuação positiva do Estado.

Questões de natureza política e econômica, a exemplo da “reserva do possível” são utilizadas como justificativas do poder estatal para sustentar a impossibilidade da concretização das normas de conteúdo programático, protetoras dos direitos sociais.

Por outro lado, ainda que, aparentemente se tenha municiado o cidadão de mecanismos judiciais para implementação desses direitos, a aplicação dessas medidas não se tem revelado apta para impor ao órgão governamental a adoção de políticas públicas indispensáveis à realização dos direitos sociais.

Nesse contexto, vislumbram-se características do que se define teoricamente como constitucionalização simbólica, não somente, em relação às normas que instituem os direitos sociais, como também, em relação àquelas que poderiam levar à constatação da existência de instrumento hábeis à realização dos direitos sociais, como o direito à educação.

Desse modo, normas constitucionais existem que, a guisa de aparentemente demonstrar o atendimento pelo Estado das demandas sociais, em verdade, servem para

finalidade outra, qual seja, servir de álibi para o órgão estatal, ostentando uma suposta preocupação com as questões sociais que lhes são postas, mesmo considerando as injunções políticas e outras dificuldades político-administrativas para a realização de suas políticas educacionais.

Vislumbram-se, todavia, efeitos positivos, da legislação simbólica, que extrapolam o ordenamento jurídico, mas são de natureza política e social, pois o simples reconhecimento de um direito, por meio da sua positivação, pode influenciar o comportamento das pessoas. Tal influência somente ocorrerá, evidentemente, se for permitido ao cidadão o conhecimento das leis, o que não será possível, sem que se tenha acesso à educação.

A excessiva utilização de normas dessa natureza, isto é, que extrapolam a sua função normativo-jurídico para produzir os efeitos sociais de confirmação de valores sociais, dilação da solução dos conflitos sociais, e servir de álibi para os organismos estatais, acaba por desacreditar o ordenamento jurídico, em face da distância que passa a se identificar entre o que está posto na lei e o que realizado.

Da análise da evolução das Constituições brasileiras, e normas infraconstitucionais, observou-se que até chegar ao reconhecimento dos direitos sociais, os regimes políticos e econômicos dos Estados sofreram transformações, levando à constatação da necessidade de sua intervenção, mediante a adoção de políticas públicas, para lograr eliminar, ou pelo menos, diminuir as desigualdades sociais, advindas do modelo liberal.

Assim, as conquistas relativas às questões educacionais, como a priorização do ensino fundamental, obrigatório e gratuito, instituição do sistema municipal de ensino, gestão democrática do ensino, vinculação de recursos públicos especificamente para a educação, não surgiram do nada, mas sim, foram construídas gradativamente, com o envolvimento, não somente, dos grupos de interesses diretamente envolvidos, mas também com a participação da sociedade.

Nesse sentido, observou-se que, não obstante, inicialmente, os debates relativos às questões educacionais, envolvessem os grupos interessados, a exemplo dos educadores, e representantes das entidades privadas de ensino, incluindo-se as entidades religiosas, com a Assembléia Constituinte, tais debates se ampliaram, atingindo toda a sociedade.

Com base na análise da legislação vigente, pode-se afirmar que esta tem contribuído para a evolução do direito à educação, na medida em que, como se demonstrou, o Município de Salvador tem realizado esforços, a exemplo da ampliação de vagas, investimento no magistério, aplicação dos recursos em educação, tudo no sentido do cumprimento das normas

legais, focando no ensino fundamental.

Por outro lado, quanto à efetividade do direito à educação, mediante o acesso ao ensino fundamental obrigatório e gratuito, ainda há um longo caminho a ser percorrido, para que se logre o atendimento pleno das pessoas na respectiva idade de escolarização, como se constatou dos dados estatísticos levantados, principalmente, quanto à evolução do número de matrículas no ensino fundamental e os relativos ao aproveitamento escolar.

Destaca-se que a instituição de uma Promotoria do Ministério Público, no final do ano de 2004, dedicada especificamente à defesa da educação representa um avanço de significativa relevância, que poderá contribuir para a implementação do direito à educação no Município de Salvador.

Contudo, com base na investigação realizada no curso do presente trabalho, pode-se afirmar a existência de um descompasso entre as garantias constitucionais e a realidade da situação do direito à educação no Município de Salvador.

Da análise da situação do ensino fundamental no Município de Salvador, evidencia-se, em princípio, a existência de disparidade entre as garantias legalmente constituídas, e a realidade social. Em outras palavras, a despeito de o direito à educação constituir-se em um direito social e o acesso ao ensino fundamental em um direito público subjetivo, constata-se que, no que concerne à população local, as políticas públicas não se têm revelado suficientes para a democratização do acesso à educação, que não se confunde com acesso à escola.

Isto porque o acesso à educação compreende não apenas a absorção do aluno pela escola, mas sim o seu efetivo acesso ao processo de aprendizado.

Por outro lado, da pesquisa jurisprudencial observou-se a falta de conhecimento dos cidadãos dos meios de que dispõem para a implementação do direito à educação, fazendo-se necessário, maiores esclarecimentos, acerca de tais mecanismos, prestando-se informação à população por meio dos veículos e instrumentos de comunicação de massa.

Aliás, quanto ao aspecto da informação, evidenciou-se a dificuldade em obtenção de dados completos e desdobrados em indicadores para que se pudesse fazer um estudo mais pormenorizado, a respeito do problema proposto.

Para lograr-se o atendimento efetivo de toda a população em idade de escolarização no ensino fundamental, revela-se indispensável a realização do recenseamento da clientela para essa etapa do ensino, inclusive com a realização de convênio com a Corregedoria de Justiça, para se obter dados sobre os registros civis de nascimentos, para realização de uma

projeção da população escolarizável, sem o que não há como se apurar as pessoas que atualmente ainda se encontram excluídas do processo educativo.

É preciso que sejam criados mecanismos para avaliação e concretização da qualidade do ensino fundamental, para a produção de habilidades e competências que possibilitem ao indivíduo, o pleno desenvolvimento humano, a qualificação para o trabalho e o exercício da cidadania.

A evolução histórica e as mudanças políticas, econômicas e sociais ocorridas no país, não lograram, todavia, conduzir à democratização da educação, com o seu acesso a toda a população, indiscriminadamente, de modo que também na atualidade, uma parte significativa da população de Salvador não logrou concluir o ensino fundamental, sobretudo na idade estipulada em lei para tal etapa escolar, nem livrou-se do estigma do analfabetismo, e chegando à conclusão de tal etapa de formação, como forma de garantia de iniciação ao processo de profissionalização e de formação para o exercício da cidadania.

O não cumprimento do direito à educação, este entendido como o que propicia o desenvolvimento humano, priva a população do exercício efetivo de todos os demais direitos, de modo que não há se falar em superação das desigualdades sociais sem a efetivação do direito à educação.

REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício. **Bases para uma metodologia da pesquisa em direito.** Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br/virtual>> Acesso em: 20 mai. 2003.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA BAHIA v.1, 1972. Salvador: SEI, 1995. v.9.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA BAHIA v.1, 1972. Salvador: SEI, 1996. v.10.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA BAHIA v.1, 1972. Salvador: SEI, 1997. v.11.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA BAHIA v.1, 1972. Salvador: SEI, 1998. v.12.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA BAHIA v.1, 1972. Salvador: SEI, 1999. v.13.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA BAHIA v.1, 1972. Salvador: SEI, 2000. v.14.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA BAHIA v.1, 1972. Salvador: SEI, 2001. v.15.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA BAHIA v.1, 1972. Salvador: SEI, 2002. v.16.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA EDUCAÇÃO 1983. Salvador: Secretaria de Educação / SEI, 1998. v. 1.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA EDUCAÇÃO 1983. Salvador: Secretaria de Educação / SEI, 1999. v. 2.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA EDUCAÇÃO 1993. Salvador: Secretaria de Educação/SEI, 2001. v. 3.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA EDUCAÇÃO 2001. Salvador: Secretaria de Educação/SEI, 2002. v. 4.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA EDUCAÇÃO 1993. Salvador: Secretaria de Educação/SEI, 2003. v. 5.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA EDUCAÇÃO 1993. Salvador: Secretaria de Educação/SEI, 2004. v. 6.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023:** informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **NBR 10520:** informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **NBR 14724:** informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2005.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado.** 27. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1988.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

_____. Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 49-71.

BLAUG, Mark. **Introdução à economia da educação**: tradução de Leonel Vallandro e Volnei Alves Corrêa. Porto Alegre: Globo, 1975.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **A educação brasileira e o direito**. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997.

_____. **Metodologia da pesquisa**: monografia, dissertação, tese. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. O Município e a educação. **Políticas municipais de educação**. Edivaldo Boaventura (org.). Salvador: Edufba, 1996. p. 9-30.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 9. ed. São Paulo: paz e Terra, 2000.

_____. e MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política** 12. ed. Brasília: Unb, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Do estado liberal ao estado social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BORGES, Celma. Movimentos dos Professores Estaduais da Bahia: as lutas dos anos 80. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, jan/dez. 1997.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean Claude. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora S.A., 1975.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

_____. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, **Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br>> Acesso em: 04 mai. 2006.

_____. Lei 4.717, de 29 de junho de 1965. **Ação Popular**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br>> Acesso em: 04 mai. 2006

_____. Lei nº 9.394, de 10 de dezembro de 1996, **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br>> Acesso em: 12 dez. 2005.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em:

<<http://www.brasil.gov.br>> Acesso em: 19 nov. 2002.

_____. Lei nº 11.114 de 16 de maio de 2005 (PESSOA, 2005, p. 277).

BRITTO, Luiz Navarro de. **O sistema político**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1976.

_____. e PICANÇO, Iracy Silva. **Aspectos da municipalização do ensino de primeiro grau**. Salvador: Centro de Recursos Humanos/UFBA, 1975.

BUFFA, Ester e outros. **Educação e cidadania: quem educa o cidadão?** 10. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. **Descentralização e políticas sociais na Bahia**. Caderno CRH, Salvador, n. 26/27, p. 75-105, jan/dez. 1997.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público**. São Paulo: Saraiva. 2004.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A constituição de Weimar: um capítulo para a educação**. Educ. Soc. [online]. Ago. 1998, vol.19, no.63 [citado 28 Maio 2006], p.83-104. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301998000200006&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0101-7330.

_____. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença**. *Cad. Pesqui.* [online]. jul. 2002, no.116 [citado 30 Maio 2006], p.245-262. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000200010&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0100-1574

_____. e HORTA, José Silvério Baía; FÁVERO, Osmar. A relação educação-sociedade-estado pela mediação jurídico-constitucional. **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Osmar Fávero (org.). 2. ed. São Paulo: Autores Associados, 2001. p. 5-30.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 1977.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FREIRE, Paulo. **Política e educação**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FUNARI, Pedro Paulo. A cidadania entre os romanos. **História da cidadania**. Jaime Pinsky e Carla Bassanezi (orgs). São Paulo: Contexto, 2003.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais de educação**. São Paulo. Perspec [online]. abr/jun. 2000, vol 14, nº 2 [citado 29 Maio 2006], p. 03-11. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102039200000200002&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 01029939

_____. **Uma só escola para todos**. Petrópolis: Vozes, 1990.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIROUX, Henry. **Teoria crítica e resistência em educação**: para além das teorias de reprodução. Petrópolis: Vozes, 1986.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. **Teoria dos Movimentos Sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 2002.

HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela. **Educação: direito universal ou mercado em expansão**. São Paulo Perspec [on line]. Jul/Set. 2004, vol. 18, nº 3 [cited May 2006], p. 67-77, Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300008&ing=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 jun. 2006.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos**: o breve século XX: 1914-1991. tradução Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORTA, José Silvério Baía. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67. **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Osmar Fávero (org.). 2. ed. São Paulo: Autores Associados, 2001. p. 201-239.

IVO, Anete Brito Leal. A destituição do 'social': Estado, governo e políticas sociais. **Caderno CRH**, Salvador, n. 35, p. 41-84, jul/dez. 2001.

_____. As transformações do Estado Contemporâneo. **Caderno CRH**, Salvador, n. 35, p. 11-20, jul/dez. 2001.

_____. Uma racionalidade constrangida: a experiência da governança urbana em Salvador. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 107-145, jan/dez. 1997.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Tradução Lana Mara Siman. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

LIMA, Maria Cristina de Brito. **A educação como direito fundamental**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

LUBISCO, Nidia; VIERA, Sonia. **Manual de estilo acadêmico**: monografias, dissertações e teses. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2003.

MARTINEZ, Vinícius C. **Estado do bem estar social ou Estado Social ?**. Jus Navigandi, Teresina, ^a 9, n. 956, 24 abr 2005. Disponível em:<<http://www.1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6623>>. Acesso em: 17 jul. 2005.

MAY, Tim. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. 3. ed. São Paulo: Artmed, 2004.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Brasília. 2001, p. 1-24. Disponível em:http://www.ipea.gov.br/pub/td_/td_2001/td-0852.pdf. Acessos em: 17jul. 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, “habeas data”, ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MONTEIRO, Agostinho dos Reis. **O pão do direito à educação...Educ. Soc.** (on line). Set. 2003, vol. 24, nº 84 (citado 15 outubro 2004), p. 763-789. Disponível na World Wide Web: <http://scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-733020300030000&ing=pt&nrm=iso>. ISSN 010-7330. Acesso em: 27 05. 2006

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado-sociedade. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 13-24.

NEGRÃO, Theotônio; GOUVEIA, José Roberto F. **Código de Processo Civil e legislação processual em vigor**. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

PESSOA, Fernanda. **Legislação Educacional 3 em 1**. Constituição – LDB – ECA. RCN 2005

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais programáticas**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

PINSK, Jaime. **História da cidadania**. Jaime Pinsky e Carla Bassanezi (orgs). São Paulo: Contexto, 2003.

PLANK, David N. **Política Educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

RAO, Vicente. **O direito e a vida dos direitos**. 4. ed. anotada e atualizada por Ovídio Rocha Barros Sandoval. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. v.1.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Lições Preliminares de Direito**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

REGONINI, Gloria; BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política** 12. ed. Brasília: Unb, 2002.

ROCHA, José Cláudio. **A participação popular nos Conselhos Municipais de educação da Bahia**. 2000. 304f. Dissertação (Mestrado em Educação) – UFBA/FACED, Salvador.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. Tradição e modernidade na educação: o processo constituinte de 1933-34. **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Osmar Fávero (org.). 2. ed. São Paulo: Autores Associados, 2001. p. 119-138.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil 1930/1973**. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica**. Petrópolis: Vozes, 1998.

SANTOMÉ, Jurjo Torres. **A educação em tempos de neoliberalismo**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

SANTOS, Ozéias J. **Legislação do Estado da Bahia**. Sta Cruz da Conceição: Vale do Mogi, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SAVIANI, Demerval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 8. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

_____. **Escola e Democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre a educação política**. 35.ed. Campinas: Autores Associados, 2002.

SENADO FEDERAL, **Constituições do Brasil: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações**. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986, v.1.

SETZLER, Mark. Recursos socioeconômicos, capital socio-cultural e conhecimento político como determinantes da formulação de políticas públicas locais no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 133-160, jul/dez. 2003.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas**. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, Workshop sobre políticas públicas e avaliação, 2002.

_____. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul/dez. 2003.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação e o mundo moderno**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

_____. **Educação é um direito**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.

_____. **Educação não é privilégio**. 5. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH**, Salvador,

n. 26/27, p. 179-209, jan/dez. 1997.

VERHINE, Robert. E. **Financiamento da educação básica: um estudo de receitas e gastos das redes de ensino da Bahia.** Fase Final – Foco no FUNDEF. Salvador: UFBA, 2003, CD-ROM

FONTES ELETRÔNICAS

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.inep.gov.br>

<http://www.mec.gov.br>

<http://www.mp.ba.gov.br>

<http://www.planalto.gov.br>

<http://www.pms.ba.gov.br>

<http://www.sei.ba.gov.br>

[http:// www.sme.salvador.ba.gov.br](http://www.sme.salvador.ba.gov.br)

[http:// www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)

[http:// www.tj.ba.gov.br](http://www.tj.ba.gov.br)

ANEXO 1 - RELAÇÃO DO NÚMERO DE ESCOLAS MUNICIPAIS POR LOCALIZAÇÃO NO ESPAÇO GEOGRÁFICO DE SALVADOR - 2005

BAIRROS DE SALVADOR	Número de escolas
2 DE JULHO	01
ACUPE	01
ÁGUAS CLARAS	03
ALTO DA TEREZINHA	01
ALTO DAS POMBAS	01
ALTO DAS POMBAS	01
ALTO DEE COUTOS	02
ALTO DO COQUEIRINHO	01
ALTO DO PERU	01
ARENOSO	01
BAIXA DO FISCAL	01
BARBALHO	01
BARRIS	01
BARROS REIS	01
BEIRU	01
BOA VIAGEM	01
BOCA DO RIO	09
BOM JUÁ	03
BONFIM	02
BROTAS	07
CABULA	06
CAIXA D'ÁGUA	01
CAJAZEIRAS	12
CALABETÃO	02
CALÇADA	01
CAMINHO DE AREIA	01
CAMPINAS DE BROTA	02
CAMPINAS DO PIRAJÁ	03
CANABRAVA	01
CANABRAVA	04
CAPELINHA	01
CASTELO BRANCO	08
CASTRO NEVES	01
CHAME-CHAME	01
CIDADE NOVA	01
COSME DE FARIAS	02
COSTA AZUL	01
COUTOS	04
DANIEL LISBOA	01
DOM AVELAR	01
ENGENHO VELHO DA FEDERAÇÃO	01
ENGENHO VELHO DE BROTA	03

ENGOMADEIRA	03
ESCADA	03
FAZENDA COUTOS	02
FAZENDA COUTOS 1	02
FAZENDA GRANDE	04
FAZENDA GRANDE DO RETIRO	01
FAZENDA IPITANGA	01
FEDEREÇÃO	07
GARCIA	03
GARIBALDI	01
GRAÇA	01
IAPI	03
ILHA DA MARÉ	05
ILHA DE BOM JESUS DOS PASSOS	01
ILHA DOS FRADES	01
ITACARANHA	03
ITAIGARA	01
ITAPUAN	04
JAGUARIPE	01
JARDIM APIPEMA	02
JARDIM CAJAZEIRA	01
JARDIM CRUZEIRO	01
JARDIM NOVA ESPERANÇA	02
LAPINHA	01
LARGO DO TANQUE	01
LIBERDADE	09
LOBATO	10
MACHADO	01
MARECHAL RONDON	02
MASSARANDUBA	04
MATA ESCURA	03
MATATU	02
MERCÊS	01
MONTE SERRAT	01
MUSSURUNGA	01
MUSSURUNGA 1	01
NARANDIBA	01
NAZARÉ	04
NORDESTE	04
NOVA BRASÍLIA	05
NOVA ESPERANÇA	01
NOVO MAROTINHO	01
ONDINA	02
PALESTINA	02
PARIPE	09
PARIPERI	06
PATAMARES	01
PAU DA LIMA	06

PAU MIÚDO	05
PAZ	02
PELOURINHO	02
PERNAMBUEÍS	07
PERO VAZ	04
PIATÃ	02
PIRAJÁ	04
PITANGUEIRAS	01
PITUAÇU	03
PLATAFORMA	07
PRAIA GRANDE	04
QUINTAS	01
RETIRO	02
RIBEIRA	03
RIO SENA	01
RIO VERMELHO	06
ROMA	01
SAN MARTINS	02
SANTA CRUZ	08
SANTO ANTONIO	01
SÃO CAETANO	10
SÃO CRISTOVÃO	09
SÃO GONÇALO	03
SÃO MARCOS	05
SÃO TOMÉ DE PARIPE	01
SARAMANDAIA	02
SAÚDE	01
SETE DEDE ABRIL	02
SOLEDADE	01
SUSSUARANA	06
TANCREDO NEVES	02
TORORÓ	01
URUGUAI	07
VALE DAS PEDRINHAS	02
VALÉRIA	07
VASCO DA GAMA	03
VILA CANÁRIA	02
VILA LAURA	02
VILA RUI BARBOSA	01
VITÓRIA	01

FONTE: Prefeitura Municipal de Salvador, Secretaria Municipal de Educação e Cultura, disponível em <http://www.pms.ba.gov.br>

Lei nº 9424 de 24 de dezembro de 1996

Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei

Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o qual terá natureza contábil e será implantado, automaticamente, a partir de 1º de janeiro de 1998.

§ 1º O Fundo referido neste artigo será composto por 15% (quinze por cento) dos recursos:

I - da parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios, conforme dispõe o art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal;

II - do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e dos Municípios - FPM, previstos no art. 159, inciso I, alíneas a e b, da Constituição Federal, e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e

III - da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do art. 159, inciso II, da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 2º Inclui-se na base de cálculo do valor a que se refere o inciso I do parágrafo anterior o montante de recursos financeiros transferidos, em moeda, pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, bem como de outras compensações da mesma natureza que vierem a ser instituídas.

§ 3º Integra os recursos do Fundo a que se refere este artigo a complementação da União, quando for o caso, na forma prevista no art. 6º.

§ 4º A implantação do Fundo poderá ser antecipada em relação à data prevista neste artigo, mediante lei no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal.

§ 5º No exercício de 1997, a União dará prioridade, para concessão de assistência financeira, na forma prevista no art. 211, § 1º, da Constituição Federal, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios nos quais a implantação do Fundo for antecipada na forma prevista no parágrafo anterior.

Art. 2º Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu Magistério.

§ 1º A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas

cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim:

I - as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental;

II - as matrículas do ensino fundamental nos cursos de educação de jovens e adultos, na função suplência. (Dispositivo Vetado)

§ 2º A distribuição a que se refere o parágrafo anterior, a partir de 1998, deverá considerar, ainda, a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os seguintes componentes:

I - 1ª a 4ª séries;

II - 5ª a 8ª séries;

III - estabelecimentos de ensino especial;

IV - escolas rurais.

§ 3º Para efeitos dos cálculos mencionados no § 1º, serão computadas exclusivamente as matrículas do ensino presencial.

§ 4º O Ministério da Educação e do Desporto - MEC realizará, anualmente, censo educacional, cujos dados serão publicados no Diário Oficial da União e constituirão a base para fixar a proporção prevista no § 1º.

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no prazo de trinta dias da publicação referida no parágrafo anterior, apresentar recurso para retificação dos dados publicados.

§ 6º É vedada a utilização dos recursos do Fundo como garantia de operações de crédito internas e externas, contraídas pelos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, admitida somente sua utilização como contrapartida em operações que se destinem, exclusivamente, ao financiamento de projetos e programas do ensino fundamental.

..... Art. 6º A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e I.

§ 2º As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, inclusive as estimativas de matrículas, terão como base o censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, anualmente, e publicado no Diário Oficial da União.

§ 3º As transferências dos recursos complementares a que se refere este artigo serão realizadas mensal e diretamente às contas específicas a que se refere o art. 3º.

§ 4º No primeiro ano de vigência desta Lei, o valor mínimo anual por aluno, a que se refere este artigo, será de R\$ 300,00 (trezentos reais).

§ 5º Na complementação da União, prevista neste artigo, é vedada a utilização de recursos da Contribuição Social do Salário-Educação, de que trata o art. 212, § 5º, da Constituição Federal. (Dispositivo Vetado)

..... Art. 16. Esta Lei entra em vigor em 1º de janeiro de 1997.

Art. 17. Revogam-se as disposições em contrário.
Brasília, 24 de dezembro de 1996; 175º da Independência e 108º da República.
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo Renato Souza

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 8.7.1995

Referência :

LEI Nº 9.766, DE 18/12/1998: QUOTA ESTADUAL DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO.

DEC Nº 2.264, DE 27/06/1997: REGULAMENTA.

DEC Nº 2.530, DE 26/03/1998: ALTERA REGULAMENTO.

DEC Nº 2.552, DE 16/04/1998: ALTERA REGULAMENTO.

INT/MEC/FNDE Nº. 1 - D.O. 18/12/98 - P. 362 - NORMAS A SEREM OBSERVADAS PELA EMPRESA CONTRIBUINTE DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO, RESPONSÁVEL PELA INDICAÇÃO DOS ALUNOS BENEFICIÁRIOS DA APLICAÇÃO REALIZADA EM FAVOR DO ENSINO FUNDAMENTAL DOS SEUS EMPREGADOS E DEPENDENTES, A CONTA DE DEDUÇÕES DESTA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL.

INT/MEC/FNDE Nº. 2 - D.O. 18/12/98 - P. 363 - NORMAS A SEREM OBSERVADAS PELO ESTABELECIMENTO PARTICULAR DE ENSINO, COMO PRESTADOR DE SERVIÇOS AO FNDE - ENSINO FUNDAMENTAL DOS EMPREGADOS E DEPENDENTES DA EMPRESA CONTRIBUINTE DO SALARIO-EDUCAÇÃO, E APROVA CONTRATO-PADRÃO.

DEC Nº 2.948, DE 27/01/1999: RECOLHIMENTO E A DISTRIBUIÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO, PREVISTO NO ART. 15 (REGULAMENTA) - REVOGADO P/ DEC 3.142, DE 1999.

DEC Nº 3.142, DE 16/08/1999: REGULAMENTA A CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO, PREVISTO NO ART. 15.

RES/SF Nº. 38 - D. O. (ELETRÔNICO) 24/09/1999 P. 1 - CONCEDE AUTORIZAÇÃO AOS ESTADOS P/CONTRATAR OPERAÇÃO DE CREDITO DESTINADO A COMPENSAR PERDAS DE RECEITA DECORRENTES DA IMPLANTAÇÃO DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL.

MPV Nº 2.178-34, DE 28/06/2001: CORRELAÇÃO COM ART. 4, INICISO IV (ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA DE APOIO A ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA A EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL DE JOVENS E ADULTOS)

DEC Nº 4.103, DE 24/01/2002: FIXA VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO DE QUE TRATA O ART. 6, PAR. 1º.



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
GABINETE DO PREFEITO

LEI COMPLEMENTAR Nº 036/2004

Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores do Magistério Público do Município do Salvador.

O PREFEITO MUNICIPAL DO SALVADOR, CAPITAL DO ESTADO DA BAHIA,

Faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I

Das Disposições Introdutórias

CAPÍTULO I

Das Disposições Iniciais

Art. 1º - Esta Lei Complementar dispõe sobre o Estatuto do Servidor do Magistério Público do Município do Salvador, contendo os princípios e normas de direito público que lhe são peculiares.

Parágrafo único – Ao Servidor do Magistério aplicam-se, subsidiária e complementarmente, as disposições contidas no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Município do Salvador, instituído pela Lei Complementar nº 01, de 15 de março de 1991, e suas alterações posteriores.

Art. 2º- São servidores do Magistério Público os profissionais de educação que exercem atividades de docência, gestão escolar, planejamento, organização, acompanhamento e avaliação das atividades pedagógicas.

CAPÍTULO II

Dos Preceitos Éticos do Magistério

Art. 3º - Constituem preceitos éticos próprios do Magistério:

- I - o esforço em prol da educação integral do aluno que assegure a formação para o exercício da cidadania;
- II - a preservação dos ideais e dos fins da educação brasileira;
- III - a participação nas atividades educacionais – pedagógicas, técnico-administrativas e científicas, tanto nas unidades de ensino, nas unidades técnicas da Secretaria responsável pela Educação no Município como na comunidade a que serve;
- IV - o desenvolvimento do aluno, através do exemplo, do espírito de solidariedade humana, de justiça e de cooperação;



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
GABINETE DO PREFEITO

LEI COMPLEMENTAR
Nº 036/2004

- V - a defesa dos direitos e da dignidade do Magistério;
- VI - o exercício de práticas democráticas que possibilitem o preparo do cidadão para a efetiva participação na vida da comunidade, contribuindo para o fortalecimento da autonomia municipal e da soberania e unidade nacional;
- VII - o desenvolvimento do conhecimento, das habilidades e da capacidade reflexiva e crítica dos alunos;
- VIII - o cumprimento de seus deveres profissionais e funcionais, a exemplo da pontualidade e da assiduidade, e a contribuição para a gestão democrática;
e
- IX - aprimoramento técnico – profissional.

CAPÍTULO III

Da Carreira Do Magistério

Art. 4º - Os cargos de provimento permanente do Magistério serão organizados em carreira, na forma e modos regulados no Plano de Carreira e Remuneração dos Servidores do Magistério Público do Município do Salvador, com observância dos princípios e diretrizes estabelecidos na Lei Complementar nº 02, de 15 de março de 1991, e nesta Lei, além dos seguintes:

- I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- II - estímulo ao desenvolvimento profissional;
- III - piso salarial profissional que se constitua em remuneração condigna;
- IV - vantagens financeiras em face do local de trabalho e clientela;
- V - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes.

TÍTULO II

Das Disposições Específicas

CAPÍTULO I

Do Ingresso

Art. 5º - O ingresso na carreira do Magistério far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 1º - Para o ingresso no cargo de Professor, além de outros requisitos estabelecidos em lei, exigir-se-á Diploma de Professor, expedido por estabelecimento oficial ou reconhecido, observando-se, para o exercício nas diversas séries, a seguinte formação mínima:



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
GABINETE DO PREFEITO

LEI COMPLEMENTAR
Nº 036/2004

- a) para educação infantil e o ensino fundamental da 1ª a 4ª série, exigir-se-á, como formação mínima, curso de graduação plena em Pedagogia ou curso Normal Superior, com habilitação em Licenciatura para Educação Infantil ou para as Séries Iniciais do Ensino Fundamental.
- b) para o ensino fundamental da 5ª a 8ª série, exigir-se-á, como formação mínima, curso de licenciatura em graduação plena, com habilitações específicas em área própria para a docência nas séries fins do ensino fundamental.

§ 2º - Para ingresso no cargo de Coordenador Pedagógico, além de outros requisitos estabelecidos em diplomas legais, exigir-se-á, como formação mínima, curso de graduação Plena em Pedagogia e experiência docente mínima de 02 (dois) anos, para o exercício das funções de planejamento, organização, acompanhamento e avaliação das atividades pedagógicas.

Art. 6º - O ingresso dar-se-á no cargo e nível em que o candidato concorreu, sempre na referência inicial, conforme especificado no Plano de Carreira e Remuneração dos Servidores do Magistério Público do Município do Salvador.

CAPÍTULO II

Da Nomeação

Art. 7º - A nomeação para os cargos do Quadro de Pessoal do Magistério far-se-á:

- I - em caráter efetivo, quando se tratar de cargos de carreira;
- II - em caráter temporário, quando se tratar de cargos em comissão e funções de confiança.

§ 1º - A nomeação para cargo de provimento efetivo obedecerá, rigorosamente, a ordem de classificação obtida no concurso público.

§ 2º - O servidor nomeado para cargo de provimento efetivo sujeitar-se-á ao estágio probatório.

CAPÍTULO III

Da Posse

Art. 8º - Posse é o ato de aceitação formal, pelo servidor do Magistério, das atribuições, dos deveres e das responsabilidades inerentes ao cargo público, concretizada com a assinatura do termo pela autoridade competente e pelo empossando, observados a forma e os prazos fixados no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Municipais, instituído pela Lei Complementar nº 01, de 15 de março de 1991, e suas alterações posteriores.



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
GABINETE DO PREFEITO

LEI COMPLEMENTAR
Nº 036/2004

Parágrafo único - No ato da posse o servidor público apresentará, obrigatoriamente, declaração de bens e valores que constituem seu patrimônio e declaração sobre o exercício ou não de outro cargo, emprego ou função pública.

CAPÍTULO IV

Do Exercício

Art. 9º - Exercício é o ato pelo qual o servidor do Magistério assume o efetivo desempenho das atribuições do seu cargo, podendo fazê-lo no prazo de 30 (trinta) dias corridos contados da data da posse.

§ 1º - Quando a posse se verificar nos períodos de férias ou recessos escolares, em se tratando de Professor Municipal, o exercício terá início na data fixada para o começo das atividades previstas no calendário letivo.

§ 2º - Em se tratando de Coordenador Pedagógico, o exercício poderá ter início na data determinada, por edital, pela Secretaria responsável pela Educação no Município.

Art. 10 - O servidor do Magistério não poderá ser posto à disposição de outro Poder, Órgão ou Entidade da Administração Direta ou Indireta, Federal, Estadual ou Municipal, inclusive do próprio Município do Salvador, salvo para atender a convênio de cooperação e assistência técnica com fins educacionais firmado com o Governo Federal, Estadual ou Municipal, no exercício do seu próprio cargo.

CAPÍTULO V

Da Jornada de Trabalho

Art. 11 - Os servidores do magistério estão sujeitos a jornada normal de trabalho de 20 (vinte) horas semanais em tempo parcial e 40 (quarenta) horas semanais em tempo integral.

Art. 12 - Os servidores do Magistério poderão ter sua jornada de trabalho ampliada ou reduzida, conforme dispuser o Plano de Carreira e Remuneração.

Art. 13 - A carga horária do Professor compreende:

- I - hora/aula, que é o período de tempo em que desempenha atividades de efetiva regência de classe;



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
GABINETE DO PREFEITO

LEI COMPLEMENTAR
Nº 036/2004

II - hora/atividade, que é o período de tempo em que desempenha atividades extra-classe relacionadas com a docência, tais como as de recuperação de alunos, planejamento, reflexão educacional, correção de provas, reuniões com a comunidade escolar e outras programadas pela Secretaria responsável pela Educação no Município, devendo ser prestada na unidade de ensino, obrigatoriamente, metade dessas horas.

Art. 14 – O Professor, quando na efetiva regência de classe, terá 25% (vinte e cinco por cento) de sua carga horária destinada a atividades extra-classe.

Parágrafo único – O Professor que atue na Educação Infantil até a 4ª série do Ensino Fundamental, enquanto não houver possibilidade de compatibilização da sua reserva de tempo com a grade curricular, será remunerado de acordo com a jornada a que se vincule, garantindo-se-lhe, o pagamento de uma parcela remuneratória compensatória pela execução das atividades extra-classe fora da sua jornada normal de trabalho.

Art. 15 - Em se tratando de servidor ocupante do cargo de Professor Municipal, em efetiva regência de classe, caso não haja aulas de sua disciplina em número suficiente para que possa cumprir a sua jornada normal de trabalho apenas num estabelecimento escolar, ou em apenas um turno, a carga horária será complementada em outro turno ou em outro estabelecimento de ensino, conforme sua disponibilidade.

Parágrafo único – Na impossibilidade de se proceder à complementação referida no “caput” deste artigo, o Professor Municipal ficará obrigatoriamente na unidade de ensino, em atividade extra-classe, de natureza pedagógica, que lhe será destinada pela direção da unidade de ensino.

Art. 16 - O Professor Municipal será convocado para ministrar aulas, sempre que houver necessidade de reposição ou complementação da carga horária anual, exigida por Lei.

CAPÍTULO VI

Das Faltas ao Trabalho

Art. 17 - As faltas ao trabalho são caracterizadas:

- I - por dia;
- II - por hora/aula ou hora/atividade.

§ 1º - O Professor e Coordenador Pedagógico integrante da carreira do Magistério que faltar ao serviço perderá:



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
GABINETE DO PREFEITO

LEI COMPLEMENTAR
Nº 036/2004

- a) a remuneração do dia, salvo se a ausência for ocasionada por motivo legal;
- b) 1/100 (um centésimo) da remuneração mensal por hora/atividade ou hora/aula não cumprida;
- c) parcela da remuneração, proporcionalmente aos atrasos acima de tolerância, ausências eventuais e saídas antecipadas, quando não autorizadas pela chefia imediata, conforme disposto em regulamento.

§ 2º - Para os efeitos deste artigo, aplica-se o conceito de hora/atividade às exercidas em unidade de ensino ou em unidade técnica da Secretaria responsável pela Educação no Município.

CAPÍTULO VII

Do Estágio Probatório

Art. 18 - Estágio Probatório é o período inicial de 03(três) anos de efetivo exercício do servidor nomeado em virtude de concurso público, quando a sua aptidão e capacidade para permanecer no cargo serão objeto de avaliação obrigatória.

Art. 19 - Durante o período de estágio probatório serão observados o cumprimento, pelo servidor integrante da carreira do Magistério, dos seguintes requisitos:

- I - preceitos éticos do Magistério, definidos no Art. 3º, desta Lei;
- II - idoneidade moral;
- III - disciplina;
- IV - eficiência;
- V - responsabilidade;
- VI - capacidade para o desempenho das atribuições específicas do cargo;
- VII - produção pedagógica e científica; e
- VIII - freqüência e aproveitamento em cursos promovidos pela Secretaria responsável pela Educação no Município.

Art. 20 - A aferição dos requisitos do estágio probatório será promovida na forma e prazos disciplinados no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Municipais, instituído pela Lei Complementar n º 01, de 15 de março de 1991 e suas alterações posteriores.



LEI COMPLEMENTAR Nº 036/2004

CAPÍTULO VIII

Da Movimentação

SEÇÃO I

Da Lotação

Art. 21 - Lotação é o ato pelo qual o titular da Secretaria Municipal da Educação e Cultura determina o local de trabalho do servidor integrante da carreira do Magistério, observadas as disposições desta Lei.

Art. 22 - O servidor integrante da carreira do Magistério será lotado:

- I - em unidade de ensino, o Professor;
- II - em unidade de ensino ou em unidade técnica da Secretaria responsável pela Educação no Município, o Coordenador Pedagógico

Art. 23 - A lotação do Professor e Coordenador Pedagógico em unidade de ensino e em unidade técnica da Secretaria responsável pela Educação no Município é condicionada à existência de vaga.

Art. 24 - Independentemente da fixação prévia de vagas, a lotação do Professor e Coordenador Pedagógico poderá ser alterada nos casos de modificação da distribuição numérica ao nível de unidade de ensino, comprovada através de processo específico.

§1º - São passíveis de alteração de lotação os casos comprovados de:

- I - redução do número de alunos matriculados na unidade de ensino;
- II - diminuição da carga horária na disciplina ou área de estudo no total da unidade de ensino; e
- III - ampliação da carga horária semanal do Professor e Coordenador Pedagógico, em função de docência.

§ 2º - Na hipótese de lotação prevista neste artigo, serão deslocados os excedentes, assim considerados os de menor tempo de serviço na unidade de ensino.



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
GABINETE DO PREFEITO

**LEI COMPLEMENTAR
Nº 036/2004**

SEÇÃO II

Da Remoção

Art. 25 - Remoção é a movimentação do servidor integrante da carreira do Magistério de um para outro local de trabalho, condicionada à existência de vaga.

Art. 26 - A remoção processar-se-á :

I - a pedido:

- a) mediante critérios de prioridade, no caso do número de candidatos ser superior ao de vagas existentes;
- b) por permuta.

II - de ofício:

§ 1º - Por necessidade de serviço, devidamente demonstrada, o Secretário responsável pela Educação no Município poderá determinar, de ofício, a mudança de local de trabalho do Professor e Coordenador Pedagógico, até a realização da remoção de que trata o Art. 27 desta Lei..

§ 2º - Sempre que for solicitado pela direção de unidade de ensino remoção de servidor do Magistério, esta obrigatoriamente deverá expor por escrito os motivos, devendo o órgão responsável pela movimentação de servidores da Secretaria responsável pela Educação no Município ouvir o servidor interessado, o Conselho Escolar e convidar a entidade de classe para participar da avaliação da procedência do pedido.

§ 3º - O servidor a ser removido por ofício deverá ser comunicado por escrito pelo Diretor, no prazo máximo de 2 (dois) dias úteis, do pedido de remoção e dos motivos deste, sob pena de nulidade do mesmo.

§ 4º - A remoção do Professor e Coordenador Pedagógico que estiver em exercício em ilha, dentro do período de 3 (três) anos previstos no "caput" do Art. 52, só poderá ser realizada se houver motivo de saúde comprovado por junta médica municipal.

Art. 27 - A remoção de que trata a alínea "a" do inciso I, do Art. 26 desta Lei, será realizada anualmente, sempre anterior à convocação de candidato aprovado em concurso público de ingresso, se houver.

Parágrafo único – Para efeito da remoção, os candidatos serão escolhidos obedecendo-se aos seguintes critérios de prioridade:

- I - motivo de saúde, comprovada por inspeção médica municipal;
- II - maior tempo de serviço público efetivo no Magistério municipal;



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
GABINETE DO PREFEITO

LEI COMPLEMENTAR
Nº 036/2004

- III - maior tempo de serviço público efetivo prestado ao Município;
- IV - proximidade da residência da unidade de ensino pleiteada, e;
- V - ordem cronológica de entrada do pedido de remoção.

Art. 28 - A remoção por permuta será realizada desde que os interessados ocupem atribuições de iguais nível e habilitação.

Art. 29 - A remoção referida no inciso I do Art. 26 desta Lei será processada no mês de janeiro de cada ano pela Secretaria responsável pela Educação no Município.

Parágrafo único – O Professor Municipal deverá dar entrada no pedido de remoção no mês de setembro de cada ano.

Art. 30 - Serão consideradas vagas, para efeito de preenchimento por remoção as criadas por afastamento do titular em decorrência de:

- I - aposentadoria;
- II - falecimento;
- III - exoneração;
- IV - demissão;
- V - recondução;
- VI - perda do cargo por decisão judicial;
- VII - readaptação.

§ 1º - Além dos casos previstos nos incisos deste artigo, serão incluídas para a remoção as vagas surgidas em decorrência da ampliação da rede escolar municipal, alteração da grade curricular ou na hipótese de efetivo afastamento do titular, excluídos os decorrentes de licença para o desempenho de mandato classista e mandato eletivo.

§ 2º - As vagas decorrentes de afastamento provisório do servidor integrante da carreira do Magistério não poderão ser preenchidas através de remoção.

§ 3º - Para concorrer à remoção, o Professor e o Coordenador Pedagógico terá que contar com o mínimo de 03 (três) anos de efetivo exercício na sua unidade de lotação, salvo em relação a situações especiais cuja decisão caberá ao titular da Secretaria responsável pela Educação no Município.

Art. 31 – Na hipótese de não se fazer possível a readaptação do Professor e do Coordenador Pedagógico nas atividades inerentes ao cargo que ocupa, lhe serão cometidas novas atribuições, estas compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, sem prejuízo da remuneração básica do seu cargo, com conseqüente surgimento da vaga, para efeito de remoção.

Parágrafo único – Entende-se como remuneração básica os vencimentos e as vantagens específicas do Grupo Ocupacional Magistério, previstas no Art. 50 desta Lei.



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
GABINETE DO PREFEITO

LEI COMPLEMENTAR
Nº 036/2004

Art. 32 – O exercício do servidor integrante da carreira do Magistério em função de docência, em decorrência de remoção, deverá ocorrer no início do ano letivo, salvo em situações especiais definidas pela Secretaria responsável pela Educação no Município.

CAPÍTULO IX

Da Direção das Unidades de Ensino

Art. 33 - A direção de unidade de ensino do Município será exercida pelo Diretor, Vice-Diretor e pelo Conselho Escolar de forma solidária e harmônica.

§ 1º - Os cargos em comissão de Diretor e de Vice-Diretor, providos por servidor integrante da carreira do Magistério, bem como os membros do Conselho Escolar serão eleitos em pleito direto pela comunidade escolar.

§ 2º - As atribuições específicas do Diretor, Vice-Diretor e do Conselho Escolar serão definidas em regulamento.

Art. 34 - Comunidade Escolar é o conjunto dos indivíduos que pertencem às seguintes categorias:

- I - Professores e Coordenadores Pedagógicos em exercício em unidade de ensino municipal; funcionários públicos municipais em exercício em unidade de ensino municipal;
- II - funcionários públicos municipais em exercício em unidade de ensino municipal;
- III - pais ou responsável legal de aluno regularmente matriculado, e com frequência em unidade de ensino municipal; e
- IV - alunos regularmente matriculados, e com frequência, em unidade de ensino municipal.

Art. 35 - Poderá concorrer às eleições para os cargos de Diretor e de Vice-Diretor de unidades de ensino o servidor estável integrante das categorias funcionais de Professor ou Coordenador Pedagógico, do quadro do Magistério Público do Município do Salvador, que preencha os seguintes requisitos:

- I - possua curso de habilitação superior na área de educação;
- II - tenha concluído, com aproveitamento, curso para gestores de unidade escolar, organizado pela Secretaria Municipal da Educação e Cultura;
- III - não tenha sofrido pena disciplinar nos 02 (dois) últimos anos anteriores à data do registro da candidatura;
- IV - encontre-se lotado há pelo menos 06 (seis) meses, considerados até a data do registro da candidatura, na escola que pretende dirigir;
- V - apresente e defenda junto à Comunidade Escolar seu programa de gestão escolar para implementar o Plano de Desenvolvimento da Escola.



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
GABINETE DO PREFEITO

LEI COMPLEMENTAR
Nº 036/2004

Parágrafo único - A todos que se candidatarem ao cargo de Diretor, serão garantidas as vagas no curso a que se refere o inciso II deste artigo.

Art. 36 - A inscrição do candidato a direção de unidade de ensino só será aceita se acompanhada de um plano de trabalho para a gestão.

Parágrafo único – É obrigatória a definição clara e objetiva de metas com prazo para a conclusão.

Art. 37 - As eleições a que se refere este Capítulo serão realizadas em escrutínio com voto secreto, em dia e hora determinados em edital afixado em quadro de aviso na área de maior circulação da unidade de ensino, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

Art. 38 - O mandato de Diretor e de Vice-Diretor, eleitos na forma desta Lei Complementar, será de 03 (três) anos, permitida uma recondução para o mandato consecutivo.

Art. 39 - Caso nenhum servidor habilitado na forma do disposto no art. 35 se apresente para concorrer a eleição, o responsável por esta observará, por ordem, os seguintes procedimentos:

I - dispensa do disposto no inciso IV do Art. 35;

II - dispensa da exigência prevista no inciso I do art. 35 desta Lei Complementar, hipótese em que será facultada a inscrição aos integrantes do quadro do Magistério Público deste Município, que comprovem habilitação no Magistério em nível médio, para concorrer à direção de unidade de ensino com classes de educação infantil e ensino fundamental, do Ciclo de Estudos Básicos – CEB à 4ª série;

Art. 40 - Os Diretores e Vice-Diretores de unidades de ensino eleitos na forma prevista nesta Lei se submeterão a um permanente processo de capacitação em serviço, bem como aos mecanismos de avaliação promovidos regularmente pela Secretaria responsável pela Educação no Município, além das obrigações definidas em regulamento.

Art. 41 - Os ocupantes dos cargos em comissão de Diretor e de Vice-Diretor de unidade de ensino poderão ser exonerados sempre que infringirem os preceitos éticos do Magistério, constantes do Art. 3º, desta Lei, os deveres funcionais ou as determinações explícitas no regulamento de suas atribuições, bem como por terem, na avaliação referida no artigo anterior, desempenho considerado insuficiente.

Parágrafo único – Após eleitos, os Diretores e os Vice-Diretores não poderão assumir cargo da mesma natureza dentro e fora do âmbito do Governo do Município do Salvador.



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
GABINETE DO PREFEITO

LEI COMPLEMENTAR
Nº 036/2004

Art. 42 - O Vice-Diretor é o substituto natural do Diretor nas ausências, impedimentos, bem como no caso de vacância do cargo, sendo que nesta situação, caso haja mais de um Vice-Diretor, será por ordem, nomeado o que tiver :

- I - sido indicado como substituto legal no ato de registro da chapa;
- II - curso de nível superior em Pedagogia; e
- III - maior tempo efetivo de Magistério no Município do Salvador;

Art. 43 - Em caso de vacância do cargo em comissão de Diretor sem que haja Vice-Diretor habilitado ou abdicação deste em assumir o cargo, bem como para a vacância do cargo de Vice-Diretor, observa-se-ão os seguintes procedimentos:

- I - caso não tenha sido cumprido mais de 50% (cinquenta por cento) do mandato, realizar-se-á nova eleição; e
- II - caso tenha sido cumprido mais de 50% (cinquenta por cento) do mandato, a escolha do substituto dar-se-á por ato do Titular da Secretaria Municipal da Educação e Cultura, observando-se o disposto no Art. 35 desta Lei Complementar;

§ 1º - O mandato dos Diretores e Vice-Diretores nomeados em decorrência do disposto neste Artigo se encerra na data prevista para encerramento do mandato do substituído

§ 2º - Esgotadas as possibilidades de nomeação nas formas previstas nos incisos e parágrafos deste artigo o titular da Secretaria responsável pela Educação no Município nomeará "pro tempore" o substituto.

Art.44 - Além das hipóteses previstas no artigo anterior, serão providos mediante livre designação, os cargos em comissão de Diretor e Vice - Diretor das unidades escolares novas e daquelas em que não se apresentem para concorrer às eleições candidatos que preencham os requisitos indicados nos artigos 35 e 39 desta Lei Complementar.

CAPITULO X

Das Férias

Art. 45 - Os Professores e Coordenadores Pedagógicos, quando em exercício das atribuições específicas do seu cargo, em função de docência ou em função de Coordenador Pedagógico, em unidade de ensino, fazem jus, anualmente, a 45 (quarenta e cinco) dias de férias legais.

§ 1º - Os servidores referidos no "caput" deste artigo gozarão, anualmente, pelo menos, 30 (trinta) dias consecutivos de férias.



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
GABINETE DO PREFEITO

LEI COMPLEMENTAR
Nº036 /2004

§ 2º - Quando em exercício em unidade técnica da Secretaria responsável pela Educação no Município, nomeado para cargo em comissão ou designado para função de confiança, o servidor integrante da carreira do Magistério fará jus somente a 30 (trinta) dias de férias, anualmente.

Art. 46 - A fixação das férias dependerá do calendário escolar, tendo em vista as necessidades didáticas e administrativas da unidade de ensino.

Art. 47 - Além das férias, o servidor integrante da carreira do Magistério lotado em unidade de ensino, em efetiva regência de classe ou em função de Coordenador Pedagógico, permanecerá em recesso de, no mínimo, 15 (quinze) dias, fixados pelo calendário escolar, dispensado de suas atribuições, mas à disposição da Direção da unidade de ensino que poderá convocá-lo, a qualquer momento, por necessidade do ensino.

CAPÍTULO XI

Dos Vencimentos e Vantagens

Art. 48 - Os vencimentos dos Professores e Coordenadores Pedagógicos serão fixados em razão da titulação ou habilitação específica, independentemente de série escolar ou área de atuação

Art. 49 - O Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público do Município do Salvador observará como critérios para fixação de vencimento:

- I - titulação ou habilitação específica;
- II - progressão funcional que valorize o desempenho do servidor; e
- III - para a jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas, o correspondente ao dobro do valor do vencimento da jornada de 20 (vinte) horas.

Art. 50 - Além dos direitos e vantagens previstos no Título III, da Lei Complementar nº 01, de 15 de março de 1991 e suas alterações posteriores, no que for aplicável, os servidores do magistério farão jus às seguintes gratificações:

- I - gratificação pela regência de classe de alunos portadores de necessidade especiais, devida no percentual de 30% (trinta por cento) do valor do vencimento básico, ao Professor com atribuições exclusivas de regência de classe da referida clientela;



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
GABINETE DO PREFEITO

LEI COMPLEMENTAR
Nº 036/2004

- II - gratificação de atividade complementar, devida no percentual de 30% (trinta por cento) do valor do vencimento básico, ao Professor em regência de classe de educação infantil até a 4ª série do ensino fundamental, para compensar a execução das atividades extra-classe, e de 50% (cinquenta por cento) ao Professor e Coordenador Pedagógico no exercício dos cargos em comissão de Diretor e Vice-Diretor, para compensar as perdas remuneratórias decorrentes do afastamento da atividade de docência e de coordenação pedagógica, e estimular o preenchimento dos referidos cargos;
- III - gratificação de regência de classe, devida no percentual de 45% (quarenta e cinco por cento) do valor do vencimento básico, ao Professor, como incentivo à permanência em sala de aula;
- IV- gratificação de coordenação pedagógica, devida no percentual de 40% (quarenta por cento) do valor do vencimento básico, ao Coordenador Pedagógico, como incentivo ao exercício da atividade pedagógica.

Art. 51 – As gratificações não serão incorporadas aos vencimentos, nem servirão de base para cálculo de outras vantagens.

Parágrafo único - A incorporação das gratificações aos proventos obedecerá o disposto na Lei Complementar nº 5, de 6 de julho de 1992, que trata do Estatuto da Seguridade Social dos Servidores Públicos e Agentes Políticos Municipais.

Art. 52 – O Professor fará jus, ainda, a ajuda de custo por mudança de domicílio para ilha, a título de compensação das despesas de instalação em ilha pertencente ao Município, desde que nela permaneça, no interesse do ensino, no mínimo 3 (três) anos.

Art. 53 - A matéria relativa aos vencimentos e vantagens do servidor do Magistério será disciplinada no Plano de Carreira e Remuneração dos Servidores do Magistério do Município do Salvador, que poderá, ainda, atribuir outras vantagens não previstas nesta Lei.

CAPÍTULO XII

Do Aprimoramento Profissional

Art. 54 - O Professor e Coordenador Pedagógico terão direito ao afastamento de suas atribuições para aprimoramento profissional, sem prejuízo de seu vencimento e vantagens de caráter permanente, devendo ter substituto enquanto perdurar seu afastamento, interesse para o ensino e autorização expressa da autoridade competente.



LEI COMPLEMENTAR Nº 036/2004

Art. 55 - Considera-se aprimoramento profissional, para os efeitos do artigo anterior:

- I - Curso de Pós-Graduação (Especialização, Mestrado e Doutorado) destinados a ampliar ou aprofundar informações e habilidades do servidor do Magistério com nível superior;
- II - Curso de Aperfeiçoamento – aquele destinado a ampliar ou aprofundar informações, conhecimentos, técnicas e habilidades do profissional habilitado para o Magistério, em nível superior ou de 2º grau, com duração mínima de 180 (cento e oitenta) horas;
- III - Curso de Atualização – aquele destinado a atualizar informações, formar ou desenvolver habilidades, promover reflexões, questionamentos ou debates, com duração máxima de 179 (cento e setenta e nove) horas.
- IV - Curso de graduação plena em Pedagogia ou Normal Superior, com habilitação em Licenciatura para as Séries Iniciais do Ensino Fundamental ou para Educação Infantil, destinados aos Professores que ainda possuem formação em nível médio Magistério, em exercício na rede pública municipal.

§ 1º - Entende-se também por curso de atualização qualquer modalidade de reunião de estudo, encontro de reflexão educacional, seminário, mesa redonda e debate ao nível escolar, regional, municipal, estadual ou federal, promovida ou expressamente reconhecida pela Secretaria responsável pela Educação no Município.

§ 2º - O calendário escolar deverá prever períodos para as modalidades de atualização de que trata o parágrafo anterior, a nível de unidade de ensino.

Art. 56 - Nenhum afastamento para aprimoramento profissional poderá ser superior a 03 (três) anos.

Art. 57 – O Professor e Coordenador Pedagógico beneficiado com o afastamento para aprimoramento profissional, quando reassumir o exercício do seu cargo, permanecerá prestando serviços ao Município pelo prazo não inferior a uma vez e meia o tempo do afastamento.

§ 1º - O Município será ressarcido pelo servidor na hipótese dele pedir exoneração ou ser demitido, abandonar o curso, ser reprovado em decorrência de faltas ou ser suspenso do curso em caráter definitivo, pelo valor correspondente ao que recebeu a título de remuneração e bolsa de estudo, devidamente corrigido.



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
GABINETE DO PREFEITO

**LEI COMPLEMENTAR
Nº 036/2004**

§ 2º - Será descontado do ressarcimento a que se refere o parágrafo anterior o valor correspondente ao período em que o Professor e Coordenador Pedagógico exerceu as suas atribuições, após o curso de que participou.

§ 3º - Para efeito do ressarcimento previsto no § 1º deste artigo, não serão consideradas as faltas decorrentes das licenças previstas nos incisos I, II e III do art. 110 da Lei Complementar nº 01/91.

Art. 58 - Fica assegurado ao Professor Municipal, estudante, o afastamento de suas atribuições, sem prejuízo de seu vencimento e vantagens de caráter permanente, para participar de estágio curricular supervisionado obrigatório na área de educação, quando houver incompatibilidade do horário de trabalho com o do estágio

Art. 59 - O Professor e Coordenador Pedagógico afastados para aprimoramento profissional previsto no Art. 56 desta Lei, quando do seu retorno, terá assegurada sua vaga na unidade de origem.

Art. 60- Visando o aprimoramento do Professor e Coordenador Pedagógico, o Município observará, quanto aos aspectos dos estímulos, além dos benefícios especificados nos artigos anteriores, os seguintes:

- I - gratuidade de cursos para os quais tenha sido expressamente designado ou convocado;
- II - concessão de auxílio, sob a modalidade de bolsa, quando a freqüência ao curso, por convocação da Secretaria responsável pela Educação no Município, exigir despesas adicionais não cobertas pela diária prevista no Art. 71 da Lei Complementar nº 01, de 15 de março de 1991.

CAPÍTULO XIII

Das Distinções e dos Louvores

Art. 61 - Ao Professor e Coordenador Pedagógico que haja prestado serviço relevante à causa da Educação no Município será concedido o título e a medalha de Educador Emérito.

Parágrafo único - Caberá ao titular da Secretaria responsável pela Educação no Município a iniciativa da proposta do título e da medalha de Educador Emérito.

Art. 62 - É considerado de festa escolar o dia 15 de outubro, dia do Professor, quando serão conferidos os louvores e as distinções de que trata o artigo anterior.



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
GABINETE DO PREFEITO

LEI COMPLEMENTAR **Nº 036/2004**

Art. 63 - Poderá ser elogiado o Professor e Coordenador Pedagógico, individualmente ou por equipe, que no desempenho de suas atribuições der inequívocas e

constantes demonstrações de espírito público e se destacar no cumprimento de dever funcional e na observância dos preceitos éticos do Magistério.

§ 1º - Constituem motivos para a outorga do elogio, entre outros, a apresentação de sugestões visando o aperfeiçoamento do sistema de ensino, o zelo pela escola, a realização de trabalhos que projetem a educação municipal e uma permanente atuação no sentido da integração entre a escola e a comunidade.

§ 2º - O elogio, cuja aplicação é de competência do Secretário responsável pela educação no Município, será publicado no órgão oficial de divulgação do Município e transcrito nos assentamentos cadastrais do Professor e Coordenador Pedagógico.

TÍTULO III

DO REGIME DISCIPLINAR

Art. 64 - Os Professores e Coordenadores Pedagógicos estão sujeitos ao regime disciplinar previsto no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, instituído pela Lei Complementar nº 01, de 15 de março de 1991 e suas alterações posteriores

Parágrafo único - O regime disciplinar do pessoal do Magistério compreende, ainda, as disposições dos regimentos escolares aprovados pelo órgão próprio do sistema educacional e outras previstas neste Título.

Art. 65 - Constituem, também, deveres dos Professores e Coordenadores Pedagógicos:

- I - observar os preceitos éticos do Magistério, constantes do Art. 3º desta Lei;
- II - preservar os princípios de autoridade, de responsabilidade e as relações funcionais;
- III - manter e fazer com que seja mantida a disciplina na sala de aula e fora dela;
- IV - guardar sigilo sobre os assuntos de natureza confidencial que lhe cheguem ao conhecimento em razão do cargo;
- V - tratar os educandos e suas famílias com urbanidade e sem preferências;
- VI - comparecer às comemorações cívicas previstas no calendário escolar e participar das atividades extracurriculares;
- VII - elaborar e executar, integralmente, os projetos, programas e planos, no que for de sua competência;



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
GABINETE DO PREFEITO

LEI COMPLEMENTAR **Nº 036/2004**

- VIII - cumprir os horários e o calendário escolar;
- IX - comparecer às atividades de capacitação, reuniões previstas no calendário escolar e às convocadas extraordinariamente.
- X - zelar pela própria participação e a da comunidade na gestão da escola;

- XI - diligenciar o seu constante aperfeiçoamento profissional e cultural;
- XII - respeitar a instituição de ensino; e
- XIII - levar ao conhecimento da autoridade competente o descumprimento da legislação federal, estadual e municipal e em especial da legislação do ensino.

Art. 66 - Pela transgressão dos deveres indicados no artigo anterior será aplicada ao Professor e Coordenador Pedagógico pena de advertência ou suspensão, conforme a sua gravidade, assegurando-se os procedimentos apuratórios estabelecidos no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, instituído pela Lei Complementar nº 01, de 15 de março de 1991 e suas alterações posteriores.

Parágrafo único - Será aplicada a pena de demissão, caso as infrações disciplinares cometidas pelo Professor e Coordenador Pedagógico sejam tipificadas como inassiduidade habitual ou revelação de segredo apropriado em razão do cargo.

TÍTULO III – A

Da Contratação Temporária de Excepcional Interesse do Ensino

Art. 67 – Para atender necessidade temporária de excepcional interesse do ensino, poderá haver contratação de Professor, por prazo determinado e sob regime especial de direito administrativo

§ 1º - A contratação de que trata este artigo, até o limite de 20% (vinte por cento) do pessoal docente em exercício, nos 02 (dois) primeiros anos e 10% (dez por cento) a partir do terceiro ano, somente poderá ocorrer quando for reconhecidamente impossível a redistribuição dos encargos de ensino entre os professores do quadro do magistério público do Município do Salvador, e não poderá ultrapassar o prazo de 24 (vinte e quatro) meses, incluída a sua prorrogação e recontrações.

§ 2º - Considera-se como de necessidade temporária de excepcional interesse do ensino as contratações que visem a substituição de Professor, quando houver:



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
GABINETE DO PREFEITO

LEI COMPLEMENTAR
Nº 036/2004

- a) - vaga decorrente de exoneração, demissão, falecimento e aposentadoria, ou ainda decorrente da inexistência de candidatos habilitados em concurso público, até que novo concurso seja realizado.
- b) - carência, decorrente de afastamento para capacitação e licença de concessão compulsória.

§ 3º - A contratação temporária de excepcional interesse do ensino dependerá de prévia autorização do Prefeito do Município, à vista das razões encaminhadas pelo Titular da Secretaria Municipal da Educação e Cultura, da observância de dotação orçamentária específica e do demonstrativo do impacto financeiro da contratação.

Art. 68 – O recrutamento, dentre profissionais com formação mínima de licenciatura plena, far-se-á mediante processo seletivo simplificado, sob responsabilidade das Secretarias Municipais da Administração e da Educação e Cultura, sujeito a divulgação no Diário Oficial do Município e em jornal de grande circulação..

Art. 69 - É vedado:

- I - o desvio de função da pessoa contratada, na forma deste título;
- II - a contratação de servidores da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de empregados ou servidores de suas subsidiárias e controladas, exceto nos casos de acumulação constitucionalmente permitidos;
- III - a contratação de profissional que tenha completado a idade limite para permanência no serviço público;
- IV - a contratação de aposentados por invalidez e em razão da idade;
- V - a recontração, com fundamento neste título, antes de decorridos dois anos do encerramento do contrato anterior, e pela mesma pessoa jurídica.

Parágrafo único – A inobservância do disposto neste artigo importará rescisão do contrato ou declaração da sua insubsistência, sem prejuízo das sanções civil, administrativa e penal a que estará sujeita a autoridade responsável.

Art. 70 – O contrato firmado de acordo com esta lei extinguir-se-á, sem direito a indenizações:

- I - pelo término do prazo contratual;
- II - por iniciativa da entidade contratante; e
- III - por iniciativa do contratado.



PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
GABINETE *DO PREFEITO*

LEI COMPLEMENTAR
Nº 036/2004

§ 1º - A extinção do contrato, no caso do inciso III, será comunicada com antecedência mínima de trinta (30) dias.

§ 2º - A extinção do contrato por iniciativa da entidade contratante, decorrente de conveniência administrativa, importará no pagamento pela contratante ao contratado pela execução do contrato até a data da rescisão.

Art. 71– Fica o Poder Executivo autorizado a expedir normas regulamentares necessárias à execução deste título, inclusive quanto às cláusulas e condições do contrato por tempo determinado, sob regime de direito administrativo, do qual constará, obrigatoriamente:

- I - a sujeição do contratado aos mesmos deveres, proibições e responsabilidades vigentes para os servidores públicos municipais;
- II - a vinculação do contratado ao regime geral da previdência da União;
- III - a equivalência da remuneração do contratado ao padrão fixado para o servidor de início de carreira de acordo com a titulação, conforme previsto no plano de carreira dos servidores do magistério público do Município de Salvador.

TÍTULO IV

Das Disposições Finais e Transitórias

Art. 72 - Somente poderão exercer atividades docentes ou de Coordenadores Pedagógicos em classes de Educação Infantil ou classes de alunos portadores de necessidades especiais, bem como em classe de ensino supletivo, os Professores e Coordenador Pedagógico que possuírem habilitação específica para a respectiva atribuição, segundo o disposto na legislação em vigor

Art. 73 - É vedado atribuir ao servidor do Magistério outras atribuições que não as legalmente previstas para o cargo de Professor e Coordenador Pedagógico, salvo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, sob pena de exoneração do cargo em comissão ou dispensa da função de confiança para servidor que permitir o desvio de função de seu subordinado imediato.

Parágrafo único - A Secretaria responsável pela Educação no Município terá 12 (doze) meses para corrigir os desvios porventura existentes.

Art. 74 – Fica criado o Quadro Suplementar de Pessoal do Magistério Público Municipal composto pelos ocupantes do cargo de Professor da rede municipal de ensino, com habilitação específica de ensino médio ou em grau superior obtida em curso de licenciatura de curta duração.



LEI COMPLEMENTAR Nº 036/2004

§ 1º – O Quadro Suplementar de Pessoal do Magistério Público Municipal é constituído de cargos de provimento efetivo, na forma do Anexo I - A desta Lei.

§ 2º – A carreira do Professor integrante do Quadro Suplementar de Pessoal do Magistério Público Municipal fica estruturada em níveis e referências, na forma estabelecida nos Anexos II - A, III-A e IV-A desta Lei.

Art. 75 - Os atuais Professores de níveis 1, 2 e 3 passarão a compor o Quadro Suplementar de Pessoal do Magistério Público Municipal e serão enquadrados, respectivamente, nos níveis 1, 2 e 3, e nas mesmas referências em que se encontram na data de publicação desta Lei.

Art. 76 - O disposto no artigo anterior se aplica automaticamente aos servidores inativos do Magistério Público Municipal.

Art. 77 – Fica assegurado aos servidores do Quadro Suplementar de Pessoal do Magistério Público Municipal, além dos direitos e vantagens previstos no Título III, da Lei Complementar nº 01, de 15 de março de 1991 e suas alterações posteriores, no que for aplicável, a manutenção e o acesso às gratificações previstas no Art. 50, desta Lei, assim como o seu desenvolvimento na carreira, na forma a ser disciplinada no Plano de Carreira e Remuneração dos Servidores do Magistério do Município de Salvador.

Art. 78 – Fica vedado o ingresso de novos servidores ao Quadro Suplementar de Pessoal do Magistério Público Municipal, cujo quantitativo de vagas será estabelecido em número igual ao número total de cargos efetivos de Professor nível 1, 2 e 3, ocupados na data de publicação desta Lei.

Parágrafo único – O Quadro Suplementar de Pessoal do Magistério Público Municipal será automaticamente extinto quando vagar o último cargo ocupado.

Art. 79 – Fica assegurado ao Professor integrante do Quadro Suplementar de Pessoal do Magistério Público Municipal, quando da aquisição e comprovação dos requisitos exigidos para o ingresso no cargo de Professor, na forma que estabelece o § 1º do artigo 5º desta Lei, a sua transferência para o Quadro de Pessoal do Magistério Público Municipal.

Art. 80 - A transferência referida no artigo anterior, dar-se-á sempre, a requerimento do interessado, por ato do Titular da Secretaria Municipal da Educação e Cultura, que determinará o apostilamento competente.

§ 1º - Deferida a transferência, o servidor será enquadrado na referência inicial do nível 1 do cargo de Professor, do Quadro de Pessoal do Magistério Público Municipal, exceto na hipótese de ser o valor da referência inicial inferior ao então percebido, quando lhe será assegurado o posicionamento na referência que represente, no mínimo, esse valor.



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
GABINETE DO PREFEITO

**LEI COMPLEMENTAR
Nº 036/2004**

§ 2º - A efetivação da transferência do Servidor implicará no aumento automático do quantitativo de vagas do Quadro de Pessoal do Magistério Público Municipal.

§ 3º - A percepção dos benefícios e vantagens decorrentes da transferência é devida a partir da data do requerimento da transferência, desde que efetivada.

Art. 81 - Os atuais Professores de níveis 4, 5, 6 e 7 serão enquadrados, respectivamente, nos níveis 1, 2, 3 e 4 do Quadro de Pessoal do Magistério Público Municipal, nas mesmas referências em que se encontram na data de publicação desta Lei.

Art. 82 – Fica modificada a denominação do cargo de Especialista em Educação que, a partir da data de publicação desta Lei, passa a ser Coordenador Pedagógico.

Art. 83 - Os atuais Especialistas em Educação de níveis 4, 5, 6 e 7, serão enquadrados no cargo de Coordenador Pedagógico, respectivamente, nos níveis 1, 2, 3 e 4 do Quadro de Pessoal do Magistério Público Municipal, nas mesmas referências em que se encontram na data de publicação desta Lei.

Parágrafo único – O Quadro de Pessoal e a carreira do Magistério Público Municipal ficam estruturados em níveis e referências, na forma estabelecida nos Anexos I, II, III e IV desta Lei.

Art. 84 – O Plano de Carreira e Vencimentos dos Servidores do Magistério Público do Município do Salvador, instituído pela Lei nº 5.268 de 18 de julho de 1997, passa a denominar-se Plano de Carreira e Remuneração dos Servidores do Magistério Público do Município do Salvador.

Art. 85 - Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a promover os ajustes que se fizerem necessários, em decorrência das alterações introduzidas por esta Lei, no Plano de Carreira e Remuneração dos Servidores do Magistério Público do Município do Salvador.

Art. 86 - As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta do orçamento anual da Secretaria Municipal da Educação e Cultura.

Art. 87 – Para execução do disposto nesta Lei Complementar deverá ser observado o previsto no art. 15 da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Art. 88 - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
GABINETE DO PREFEITO

LEI COMPLEMENTAR
Nº 036/2004

Art. 89 – Revogam-se as disposições em contrário, especialmente as Leis Complementares nº 14/96, nº 22/97, 27/99 e nº 31/2002.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DO SALVADOR, em 30 de abril de 2004.

ANTONIO IMBASSAHY
Prefeito

GILDÁSIO ALVES XAVIER
Secretário Municipal do Governo

DIRLENE MATOS MENDONÇA
Secretária Municipal da Educação e Cultura

LEI COMPLEMENTAR

Nº 036 /2004

**PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
QUADRO DE PESSOAL
CARGOS EFETIVOS – MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL****ANEXO I**

Cargos Efetivos:

CARGOS INTEGRANTES DO GRUPO OCUPACIONAL MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL CATEGORIA FUNCIONAL: PROFESSOR	
DENOMINAÇÃO DO CARGO	CARGA HORÁRIA SEMANAL
Professor Municipal	20 e 40

Cargos Efetivos:

CARGOS INTEGRANTES DO GRUPO OCUPACIONAL MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL CATEGORIA FUNCIONAL: COORDENADOR PEDAGÓGICO	
DENOMINAÇÃO DO CARGO	CARGA HORÁRIA SEMANAL
Coordenador Pedagógico	20 e 40

**PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
QUADRO SUPLEMENTAR DE PESSOAL
CARGOS EFETIVOS – MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL****ANEXO I - A**

Cargos Efetivos:

CARGOS INTEGRANTES DO GRUPO OCUPACIONAL MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL CATEGORIA FUNCIONAL: PROFESSOR	
DENOMINAÇÃO DO CARGO	CARGA HORÁRIA SEMANAL
Professor Municipal	20 e 40

LEI COMPLEMENTAR
Nº 036/2004

PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
ESTRUTURA DE CARGOS/ NÍVEIS
CARGOS EFETIVOS – MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL

ANEXO II

Cargos Efetivos:

CARGOS INTEGRANTES DO GRUPO OCUPACIONAL			
MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL			
CATEGORIA FUNCIONAL: PROFESSOR			
NÍVEL	DENOMINAÇÃO DO CARGO/HABILITAÇÃO	DOCÊNCIA/DISCIPLINA	CÓD.
1	Professor Municipal (Licenciatura Plena)	Educação Infantil a 4ª Série	49001
		Português	49002
		Matemática	49003
		História	49004
		Geografia	49005
		Ciências Físicas e Biológicas	49006
		Educação Artística	49007
		Educação Física	49008
		Ensino Religioso	49009
		Língua Estrangeira	49010
		Parte Diversificada do Currículo	49011
2	Professor Municipal (Especialização)	Educação Infantil a 4ª Série	59001
		Português	59002
		Matemática	59003
		História	59004
		Geografia	59005
		Ciências Físicas e Biológicas	59006
		Educação Artística	59007
		Educação Física	59008
		Ensino Religioso	59009
		Língua Estrangeira	59010
		Parte Diversificada do Currículo	59011
3	Professor Municipal (Mestrado)	Educação Infantil a 4ª Série	69001
		Português	69002
		Matemática	69003
		História	69004
		Geografia	69005
		Ciências Físicas e Biológicas	69006
		Educação Artística	69007
		Educação Física	69008
		Ensino Religioso	69009
		Língua Estrangeira	69010
		Parte Diversificada do Currículo	69011

LEI COMPLEMENTAR**Nº 036/2004**

4	Professor Municipal (Doutorado)	Educação Infantil a 4ª Série	79001
		Português	79002
		Matemática	79003
		História	79004
		Geografia	79005
		Ciências Físicas e Biológicas	79006
		Educação Artística	79007
		Educação Física	79008
		Ensino Religioso	79009
		Língua Estrangeira	79010
		Parte Diversificada do Currículo	79011

Cargos Efetivos:

NÍVEL	DENOMINAÇÃO DO CARGO/HABILITAÇÃO	CÓDIGO
1	Coordenador Pedagógico (Licenciatura Plena)	49001
2	Coordenador Pedagógico (Especialização)	59001
3	Coordenador Pedagógico (Mestrado)	69001
4	Coordenador Pedagógico (Doutorado)	79001

LEI COMPLEMENTAR**Nº 036/2004****PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
ESTRUTURA DE CARGOS/ NÍVEIS
CARGOS EFETIVOS – MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL****QUADRO SUPLEMENTAR****ANEXO II – A**

Cargos Efetivos:

CARGOS INTEGRANTES DO GRUPO OCUPACIONAL MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL CATEGORIA FUNCIONAL: PROFESSOR – QUADRO SUPLEMENTAR			
NÍVEL	DENOMINAÇÃO DO CARGO/HABILITAÇÃO	DOCÊNCIA/DISCIPLINA	CÓD.
1	Professor Municipal (Nível Médio)	Educação Infantil a 4ª Série	19001
2	Professor Municipal (Nível Médio com Adicionais)	Educação Infantil a 4ª Série	29001
		Português	29002
		Matemática	29003
		História	29004
		Geografia	29005
		Ciências Exatas e Naturais	29006
		Educação Física	29007
3	Professor Municipal (Licenciatura curta)	Educação Infantil a 4ª Série	39001
		Português	39002
		Matemática	39003
		História	39004
		Geografia	39005
		Ciências Físicas e Biológicas	39006
		Educação Artística	39007
		Educação Física	39008
		Ensino Religioso	39009
		Língua Estrangeira	39010
		Parte Diversificada do Currículo	39011

LEI COMPLEMENTAR

Nº 036 /2004

**PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
QUADRO DE CARREIRA
CARGOS EFETIVOS – MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL****ANEXO III**

Cargos Efetivos:

CARGOS INTEGRANTES DO GRUPO OCUPACIONAL MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL	
CARREIRA	CARGOS / NÍVEIS
Categoria Funcional: Professor	Professor Municipal / Licenciatura Plena..... 1
	Professor Municipal / Pós Graduado..... 2
	Professor Municipal / Mestrado..... 3
	Professor Municipal / Doutorado..... 4
Categoria Funcional: Coordenador Pedagógico	Coordenador Pedagógico..... 1
	Coordenador Pedagógico..... 2
	Coordenador Pedagógico..... 3
	Coordenador Pedagógico..... 4

**PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
QUADRO DE CARREIRA
CARGOS EFETIVOS – MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL****ANEXO III – A****QUADRO SUPLEMENTAR**

Cargos Efetivos:

CARGOS INTEGRANTES DO GRUPO OCUPACIONAL MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL	
CARREIRA	CARGOS / NÍVEIS
Categoria Funcional: Professor	Professor Municipal / Nível Médio..... 1
	Professor Municipal / Nível Médio com Adicionais..... 2
	Professor Municipal / Licenciatura Curta..... 3

LEI COMPLEMENTAR
Nº 036/2004

PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
TABELA DE VENCIMENTOS
CARGOS EFETIVOS – MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL

ANEXO IV

A - CARGOS EFETIVOS - GRUPO OCUPACIONAL MAGISTÉRIO - REGIME 20 HORAS

nov/03

DENOMINAÇÃO	NÍVEL	REFERÊNCIA														
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P
<i>PROFESSOR MUNICIPAL / COORDENADOR PEDAGÓGICO</i>	1	347,59	356,28	365,19	374,32	383,68	393,27	403,10	413,18	423,51	434,09	444,95	456,07	467,47	479,16	491,14
	2	393,27	403,10	413,18	423,51	434,09	444,95	456,07	467,47	479,16	491,14	503,42	516,00	528,90	542,12	555,68
	3	444,95	456,07	467,47	479,16	491,14	503,42	516,00	528,90	542,12	555,68	569,57	583,81	598,40	613,36	628,70
	4	503,42	516,00	528,90	542,12	555,68	569,57	583,81	598,40	613,36	628,70	644,42	660,53	677,04	693,96	711,31

A. 1- CARGOS EFETIVOS - GRUPO OCUPACIONAL MAGISTÉRIO - REGIME 40 HORAS

DENOMINAÇÃO	NÍVEL	REFERÊNCIA														
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P
<i>PROFESSOR MUNICIPAL / COORDENADOR PEDAGÓGICO</i>	1	695,18	712,56	730,38	748,64	767,36	786,54	806,20	826,36	847,02	868,18	889,90	912,14	934,94	958,32	982,28
	2	786,54	806,20	826,36	847,02	868,18	889,90	912,14	934,94	958,32	982,28	1.006,84	1.032,00	1.057,80	1.084,24	1.111,36
	3	889,90	912,14	934,94	958,32	982,28	1.006,84	1.032,00	1.057,80	1.084,24	1.111,36	1.139,14	1.167,62	1.196,80	1.226,72	1.257,40
	4	1.006,84	1.032,00	1.057,80	1.084,24	1.111,36	1.139,14	1.167,62	1.196,80	1.226,72	1.257,40	1.288,84	1.321,06	1.354,08	1.387,92	1.422,62

LEI COMPLEMENTAR
Nº 036/2004

PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
TABELA DE VENCIMENTOS
CARGOS EFETIVOS – MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL

ANEXO IV – A

QUADRO SUPLEMENTAR

A - CARGOS EFETIVOS - GRUPO OCUPACIONAL MAGISTÉRIO - REGIME 20 HORAS

nov/0

DENOMINAÇÃO	NÍVEL	REFERÊNCIA												
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N
PROFESSOR MUNICIPAL	1	240,00	246,00	252,15	258,45	264,92	271,54	278,33	285,28	292,42	299,73	307,22	314,90	322,77
	2	271,54	278,33	285,28	292,42	299,73	307,22	314,90	322,77	330,84	339,11	347,59	356,28	365,19
	3	307,22	314,90	322,77	330,84	339,11	347,59	356,28	365,19	374,32	383,68	393,27	403,10	413,18

A. 1- CARGOS EFETIVOS - GRUPO OCUPACIONAL MAGISTÉRIO - REGIME 40 HORAS

DENOMINAÇÃO	NÍVEL	REFERÊNCIA												
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N
PROFESSOR MUNICIPAL	1	480,00	492,00	504,30	516,90	529,84	543,08	556,66	570,56	584,84	599,46	614,44	629,80	645,54
	2	543,08	556,66	570,56	584,84	599,46	614,44	629,80	645,54	661,68	678,22	695,18	712,56	730,38
	3	614,44	629,80	645,54	661,68	678,22	695,18	712,56	730,38	748,64	767,36	786,54	806,20	826,36