

DIREITO EDUCACIONAL EM PAÍSES LUSÓFONOS: ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E ANGOLANA

Kelcia Rezende Souza¹ - kelcia@hotmail.com
Elisangela Alves da Silva Scaff² - elisangelascaff@ufgd.edu.br

Resumo: O estudo objetivou analisar como se configura o direito à educação na legislação educacional de Angola e no Brasil. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental com enfoque qualitativo. A fonte documental se constituiu pelas Constituições Federais e legislação educacional vigente em ambos os países. A discussão versou pelo confronto dos ordenamentos legais com as reflexões suscitadas pela literatura da área, procurando colocar em evidência similitudes e diferenças concernentes à garantia do direito a educação nos respectivos países, cuja realidade carece de investigações.

Palavras-chave: Direito à educação; Educação básica; Política educacional.

Abstract: The study aimed to analyze the configuration of the right to education in the educational legislation of Angola and Brazil. Therefore, was realized a bibliografycal and documental research with a qualitative approach. The source document is constituted by the Federal Constitutions and current educational legislation in both countries. The discussion was about the confrontation with the legal orders and the reflections raised by the literature of the field, looking to highlight similarities and differences relating to the guarantee of the right to education in their respective countries, whose reality needs investigations.

Keywords: Right to Education, Basic Education, Educational Policy.

Introdução

A educação é uma dimensão fundante da cidadania, princípio indispensável para políticas que visam à participação de todos nos espaços sociais e políticos. Nessa direção, Cury (2002, p. 246) aponta que no século XXI “não há país no mundo que não garanta, em seus textos legais, o acesso de seus cidadãos à educação”.

Ao longo dos últimos anos, a educação tornou-se um dos requisitos para que os indivíduos tenham acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade, “constituindo-se em condição necessária para se usufruir de outros direitos decorrentes do estatuto da cidadania. O direito à educação é hoje reconhecido como um dos direitos fundamentais do homem e é consagrado na legislação de praticamente todos os países” (OLIVEIRA, 2001, p. 15).

Segundo Oliveira (2001), o direito à educação consiste na obrigatoriedade e na gratuidade da educação, possui várias formas de manifestação, dependendo do tipo de

¹ Doutoranda em Educação Escolar – UNESP/Araraquara

² Docente do Programa de Pós-graduação em Educação/UFGD

sistema legal existente em cada país. A premissa do direito à educação está resguardada também nos principais documentos internacionais³, como na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, ao destacar em seu artigo 26 que todos têm direito à educação, que deve ser gratuita, ao menos nos estágios elementar e fundamental. Nessa vertente, o direito à educação é constituído simultaneamente de sua compulsoriedade e gratuidade, o que incide no dever do Estado em assegurar sua garantia e efetividade.

Considerando que a educação como direito se inscreve no campo da legislação educacional e a existência de um direito implica sempre a existência de um sistema normativo (BOBBIO, 1992), o estudo objetivará analisar como se configura o direito à educação na Constituição e na legislação educacional de Angola a fim de efetuar um estudo comparado com a Constituição e as legislações brasileiras. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, com enfoque qualitativo. A fonte documental foi constituída pelas Constituições Federais e pela legislação educacional vigente em ambos os países.

Nessa perspectiva, a investigação se justifica pela necessidade da realização de estudos que explorem a educação e suas relações em âmbito internacional, considerando a garantia do direito à educação, assim como a configuração e o entendimento dessas relações internacionais, pois os sistemas educacionais constituem-se com base em opções políticas, sejam dirigidas ao plano interno, sejam voltadas ao nível internacional.

Segundo Babinski (2010), entender a extensão da proteção de um direito em normativas que o regulamentam, tanto no plano internacional quanto regional, contribui para compreender o alcance desta proteção, que é resultante da internacionalização dos direitos humanos e da constitucionalização dos direitos fundamentais.

Direito a educação no Brasil e em Angola

Angola compartilha com o Brasil um histórico comum de colonização portuguesa, no entanto, enquanto no Brasil a independência foi garantida, ao menos do ponto de vista formal, em 1822, a descolonização angolana veio apenas em 1975. Mais recentemente, enquanto o Brasil viveu um período ditatorial, Angola enfrentou um conflito armado⁴ que

³ Além da Declaração Universal dos Direitos Humanos o reconhecimento do direito a educação figura também nos seguintes documentos internacionais: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção Americana de Direitos Humanos e o Protocolo de São Salvador (BABINSKI, 2010).

⁴ Segundo Stefenson (2009), com a independência de Portugal proclamada em 11 de novembro de 1975 houve a formação de um governo que foi composto pela coligação nacional pelo Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA), União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) e a Frente

só teve fim em 1992. Ambas as constituições e leis educacionais, portanto, vieram desse contexto de redemocratização.

Os dois países vivenciaram períodos de democratização no último século. O Brasil, na década de 1980, com o fim da ditadura militar e Angola, no início dos anos 1990, com o fim da guerra. Esses movimentos, que caracterizaram o gradual progresso em prol da universalização do modelo democrático, possuíram fundamental relevância no processo de definição e redefinição das garantias de direitos constitucionais. Ambos os países apontam nas suas respectivas constituições que são Estados Democráticos de Direito⁵.

Os países apresentam pontos dissonantes no que refere a opção pelo federalismo⁶, realizada pelo Brasil, em face da adoção do modelo unitário⁷ em Angola. Também se diferenciam a utilização do ordenamento legal da constituinte. Enquanto o Brasil apresenta um alto índice do mecanismo de emendas constitucionais, Angola promoveu uma revisão da Lei Constitucional de 1992 resultando em 2010 na Constituição da República de Angola.

Apesar das semelhanças legislativas, observa-se uma grande diferença entre as realidades educacionais dos dois países. Não olvidando que as questões históricas e políticas têm um papel fundamental na construção desse contexto é importante analisar quais similitudes e quais diferenças estão expressas na Constituição Federal e legislação educacional dos dois países. Dessa forma, a discussão sobre o direito à educação transita, necessariamente pela análise dos seguintes elementos: obrigatoriedade, gratuidade, financiamento e organização do sistema de ensino.

Obrigatoriedade e Gratuidade do ensino

Cury (2002) considera que o primeiro passo para a garantia do direito é a sua inscrição em Lei de caráter nacional, o que se realizou no Brasil por meio da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu direitos sociais, políticos e civis, dentre eles, a educação.

Nacional de Libertação de Angola (FNLA), mas o fracasso dessa coligação governamental resultou em um longo período de guerra civil (1975 – 1992).

⁵ Dalari (2002) aponta as seguintes características básicas do Estado Democrático de Direito: soberania popular; sociedade política baseada numa Constituição escrita; respeito ao princípio da separação dos poderes, como instrumento de limitação do poder governamental; reconhecimento dos direitos fundamentais; igualdade de todos perante a lei; responsabilidade do governante, bem como temporalidade e eletividade desse cargo público; garantia de pluralidade partidária; império da lei, no sentido da legalidade que se sobrepõe à própria vontade governamental.

⁶ Segundo Coser (2008), o federalismo apresenta como um sistema de governo no qual o poder é dividido entre o governo central (a União) e os governos regionais.

⁷No Estado Unitário as competências e o poder político são centralizadas, podendo haver subdivisões territoriais, mas para efeitos meramente administrativos, subordinada à administração central (DALARI, 2002).

Especificamente sobre a educação a Constituição Federal Brasileira de 1988 dispõe de uma seção específica sobre a educação, do qual foram incluídos nove artigos, que explicitam uma série de aspectos que envolvem a concretização desse direito. O artigo 205 aponta que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O artigo 208 especifica o dever do estado com a educação.

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (*quatro*) aos 17 (*dezesete*) anos, assegurado inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria⁸;
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito⁹;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade¹⁰;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequada às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde¹¹ (BRASIL, 1988 - Grifo nosso).

Os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 208 definem ainda que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo; o seu não oferecimento pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.

Segundo Duarte (2004, p. 113):

[...] o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo). O interessante é notar que o direito público subjetivo configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve.

No caso da educação, significa que o titular deste direito é qualquer pessoa, de qualquer idade, que não tenha tido acesso à escolaridade obrigatória na idade apropriada ou

⁸ Redação dada pela Emenda Constitucional n° 59, de 2009

⁹ Redação dada pela Emenda Constitucional n° 14, de 1996.

¹⁰ Redação dada pela Emenda Constitucional n° 53, de 2006.

¹¹ Redação dada pela Emenda Constitucional n° 59, de 2009.

não. Ele é subjetivo porque é inerente ao seu titular e como o sujeito deste dever é o Estado, constitui-se num direito público (DUARTE, 2007).

A LDB, no seu artigo 2, afirma que a educação é dever da família e do Estado e, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1996).

O inciso I do artigo 4 da LDB destaca que o Ensino Fundamental deve ser obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria. O artigo 5 dessa Lei define o acesso ao Ensino Fundamental como direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão acionar o poder público para exigí-lo.

É oportuno salientar que os artigos da LDB referentes a gratuidade e obrigatoriedade do Ensino Fundamental são semelhantes a redação que fazia parte dos artigos da Constituição Federal de 1988. Porém, com as Emendas Constitucionais, o texto passou a não mais se referir ao Ensino Fundamental, mas à educação básica. Mesmo que a LDB não tenha sido expressamente alterada para entrar em conformidade com o texto constitucional, a promulgação das Emendas e conseqüentemente a alteração na Constituição Federal¹² prevalece como legislação majoritária, pois, conforme Canotilho (2003), não se interpreta a Constituição conforme as Leis, mas sim, as Leis conforme a Constituição.

No caso de Angola, o direito a educação está expresso no artigo n. 79 com a denominação “Direito ao ensino, cultura e desporto”. No entanto, este capítulo não dedica seções específicas e detalhadas sobre o ensino, cultura e desporto, como é o caso da carta magna brasileira, destacando sucintamente que o Estado promove o acesso de todos à alfabetização, ao ensino, à cultura e ao desporto (ANGOLA, 2001).

Referencia ao direito à educação é feita no artigo n. 35, referente à Família, casamento e filiação:

A proteção dos direitos da criança, nomeadamente, a sua educação integral e harmoniosa, a proteção da sua saúde, condições de vida e ensino constituem absoluta prioridade da família, do Estado e da sociedade. O Estado, com a colaboração da família e da sociedade, promove o desenvolvimento harmonioso e integral dos jovens e adolescentes, bem como a criação de condições para a efetivação dos seus direitos políticos, económicos, sociais e culturais (ANGOLA, 2010).

¹² Trata da normativa fundamental e suprema de um Estado, que além de regulamentar a estruturação deste, à formação dos poderes públicos e formas de governo distribui as competências, direitos e deveres dos cidadãos (CANOTILHO, 2003).

Percebemos que tanto a normativa angolana quanto a brasileira consideram a criança em sua dignidade de pessoa humana e sujeito pleno de direito: à vida, à educação, à saúde, à convivência familiar, cabendo ao Estado, família e sociedade o dever de garantir estes direitos, com absoluta prioridade. Isso significa que compete ao Estado formular políticas, implementar programas e viabilizar recursos que garantam à criança desenvolvimento integral e vida plena, de forma que complemente a ação da família (CURY, 2008).

No que tange a obrigatoriedade e gratuidade, a Constituição Angolana assegura, em seu Artigo 21, como um dos deveres do Estado, promover políticas que assegurem o acesso universal ao ensino obrigatório e gratuito, nos termos definidos por lei.

A Lei de Base do Sistema de Educação de Angola, Lei n. 31/2001, de 31 de Dezembro de 2001, destaca no artigo n. 6 que a educação tem caráter democrático pelo que, sem qualquer distinção, todos os cidadãos angolanos têm iguais direitos no acesso e na frequência aos diversos níveis de ensino e de participação na resolução dos seus problemas (ANGOLA, 2001).

A referida Lei, nos artigos n. 7 e 8, compreende a gratuidade como a isenção de qualquer pagamento pela inscrição, assistência às aulas e o material escolar. Assegura também que o ensino primário é gratuito e obrigatório, quer no subsistema de ensino geral, quer no subsistema de educação de adultos (ANGOLA, 2001).

No entender de Oliveira (2001), a obrigatoriedade e a gratuidade são pilares fundamentais na garantia do direito à educação. Nessa vertente, enquanto no Brasil esses elementos estão assegurados na normativa máxima do país, a carta magna angolana remete ao Estado a responsabilidade por promover políticas para legitimar esse direito.

Tal realidade é preocupante, na medida em que nos deparamos com a possibilidade da existência tanto de políticas de Estado, quanto de Governo para legitimar esse direito, que tem como características respectivamente a continuidade e descontinuidade.

Segundo Oliveira (2011), considera-se que políticas de governo aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder as demandas da agenda política interna. Já as “políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instancias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade” (p. 329).

Com efeito, a gratuidade e a obrigatoriedade da educação em Angola constitui-se

em um aspecto t nuo no texto da constituinte daquele país, a qual não se configura como um instrumento jurídico de controle da atua o estatal nesse campo. A Constitui o de Angola não atribuiu ao Estado o dever de garantir o direito   educa o, mas sim, de promover políticas, o que pode corroborar com a inércia estatal em realizar políticas públicas com o objetivo de garantir os direitos sociais reconhecidos e delineados constitucionalmente (DUARTE, 2004).

Para Duarte (2004), o direito   educa o não deve se reduzir apenas a uma etapa formativa, quesito no qual, em âmbito normativo, o Brasil apresenta avanços significativos resultantes da Emenda Constitucional n. 59/2009, que estende o tempo de escolariza o obrigatória e gratuita para as demais etapas da educa o b sica¹³ (Educa o Infantil e Ensino Médio), enquanto que em Angola ainda   restrita ao ensino primário.

Financiamento da Educa o

A Constituinte brasileira, no que concerne   organiza o e divisão de responsabilidades no provimento financeiro da educa o entre os entes federados, estabelece no artigo 211 que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colabora o.

O artigo 212 destaca que a União aplicar , 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 manuten o e desenvolvimento do ensino.

O artigo 213 expõe que os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em Lei. Além desses dois artigos, a constituinte apresenta nos incisos do artigo 206¹⁴ a valoriza o dos profissionais da educa o, questão que esta relacionada ao financiamento educacional.

- V - valoriza o dos profissionais da educa o escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educa o escolar pública, nos termos de lei federal (BRASIL, 1988).

¹³ Até a Emenda Constitui o n. 59/2009, apenas o Ensino Fundamental era etapa obrigatória e gratuita assegurada pelo Estado constitucionalmente.

¹⁴ Reda o dada pela Emenda Constitucional n  53, de 2006.

Já a LDB brasileira dispõe de uma sessão específica sobre o financiamento da educação, cujo texto retoma vários pontos estabelecidos na Constituição, conforme se segue:

Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:
I – receita de impostos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;
II – receita de transferências constitucionais e outras transferências;
III – receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
IV – receita de incentivos fiscais;
V – outros recursos previstos em lei (BRASIL, 1996).

Evidencia-se que tanto a Constituição quanto a LDB/1996 definem a previsão de outras fontes de captação de recursos que podem ser destinados à educação, tais como: contribuições sociais, receitas de incentivos fiscais, receita do salário-educação e outras contribuições previstas em lei.

Considerando que o financiamento da educação interfere diretamente na garantia do acesso e da gratuidade da educação como um direito, Oliveira, Moraes e Dourado (2009) destacam que, além de definir a educação como um direito e estabelecer a responsabilidade de cada ente federado (União, estados e municípios), na garantia da oferta da educação básica, a Constituição Federal de 1988 (art. 212) vincula um percentual de recursos específicos que cada ente tem que empenhar na manutenção e desenvolvimento da educação.

Segundo Cury (2007) o regime de colaboração, em que cada ente federativo exerça suas funções próprias e supletivas em ambiente institucional de equilíbrio, ainda está por ser construído, e coloca-se como um dos principais desafios na gestão do financiamento da educação brasileira e, conseqüentemente, na garantia do direito à educação.

No que concerne ao financiamento educacional em Angola, importa destacar que o país é organizado territorialmente para fins político administrativos, em Províncias e estas em Municípios. A administração dos recursos é feita pelo governo central e pelos governos locais, das províncias (STEFENSON, 2009), no entanto, os governos provinciais não são autônomos e dependem diretamente do governo nacional, diferentemente do federalismo no Brasil.

A constituinte angolana não apresenta questões referentes ao financiamento da educação. Limita-se a anunciar no artigo n. 99, que o sistema financeiro

[...] será organizado de forma a garantir a formação, a captação, a capitalização e a segurança das poupanças, assim como a mobilização e a aplicação dos recursos financeiros necessários ao desenvolvimento econômico e social, em conformidade com a Constituição e a lei (ANGOLA, 2010).

Já no artigo n. 57 da Lei de Base do Sistema de Educação angolano há apontamentos mais precisos sobre o financiamento da educação.

O exercício da educação constitui uma das prioridades do Plano Nacional de Desenvolvimento Económico- Social e do Orçamento Geral do Estado.

As verbas e outras receitas destinadas ao Ministério da Educação e Cultura devem ser distribuídas em função das prioridades estratégicas do desenvolvimento do sistema de educação.

O ensino promovido por iniciativa privada é financiado através da remuneração pelos serviços prestados ou por outras fontes.

O Estado pode co-financiar instituições educativas de iniciativa privada em regime de parceria desde que sejam de interesse público relevante ou estratégico (ANGOLA, 2001).

Por outro lado, a Constituição e a Lei de Bases angolana não apontam qual o percentual referente à educação, o que depende da aprovação anual do Orçamento Geral do Estado (OGE)¹⁵, que segundo dados divulgados no site do Ministério da Educação de Angola passou de 7,9% em 2008 para 8,09% em 2013.

Percebemos que a Constituição e Lei de Diretrizes e Bases brasileira vinculam um percentual de recursos específicos destinado à educação para cada um dos entes federados, o que não é evidenciado nas normativas angolanas. No entender de Cury (2007), a mola insubstituível que põe em marcha o direito à educação deve ser a ação responsável do Estado e suas obrigações, e como esse direito não pode ser efetivado sem os recursos necessários, “a originalidade do Brasil está em ter consignado, na Lei Maior, a fonte desses investimentos” (p. 850).

Conforme Cury (2010), na legislação brasileira além das responsabilidades legislativas e normativas, há a divisão de responsabilidades materiais e financeiras, próprias da vinculação de impostos para o financiamento da educação. Na legislação angolana as competências referentes ao financiamento educacional estão estritamente vinculadas ao governo central.

¹⁵ Conforme a carta magna angolana o Orçamento Geral do Estado constitui o plano financeiro anual ou plurianual consolidado do Estado e deve refletir os objetivos, as metas e as ações contidas nos instrumentos de planejamento nacional. O Orçamento Geral do Estado é unitário, estima o nível de receitas a obter e fixa os limites de despesas autorizadas, em cada ano fiscal, para todos os serviços, institutos públicos, fundos autônomos e segurança social, bem como para as autarquias locais e deve ser elaborado de modo a que todas as despesas nele previstas estejam financiadas. A lei define as regras da elaboração, apresentação, adoção, execução, fiscalização e controle do Orçamento Geral do Estado (ANGOLA, 2010).

Quando se trata de bases do direito à educação, Vieira (2001) destaca que o ponto de partida deve estar no ordenamento constitucional. No caso angolano, ao vincular as garantias do financiamento educacional ao Orçamento Geral do Estado, gera uma instabilidade no volume de recursos destinados à educação, tanto para mais quanto para menos. Ao não estabelecer percentuais mínimos fixados no ordenamento legal do país, o investimento na educação fica vulnerável a políticas de governo.

Percebe-se que, em termos de regulamentação do financiamento educacional em Angola, a legislação aponta para a ausência de uma normativa específica que diga respeito à organização e à forma de distribuição dos recursos destinados à educação. Assim, o financiamento da educação em Angola no âmbito legislativo não se configura como medida protetora do direito à educação.

Organização do Sistema de Ensino

No artigo 211 da Constituição Federal Brasileira é assegurado que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, 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 Municípios¹⁶;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil¹⁷.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio¹⁸.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório¹⁹.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular ²⁰(BRASIL, 1988).

A LDB/1996 retoma os princípios de organização de sistema de ensino definidos pela Constituição Federal, e apresenta mais detalhadamente as especificidades de cada ente federado, definindo a organização da educação em: educação básica, que compreende a

¹⁶ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14/1996.

¹⁷ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14/1996.

¹⁸ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14/1996.

¹⁹ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/2009.

²⁰ Redação incluída pela Emenda Constitucional nº 53/2006.

educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio; educação superior (BRASIL, 1996).

A organização do sistema educacional brasileiro, em âmbito legal, se caracteriza pela divisão de competências e responsabilidades entre a União, os estados e municípios.

A organização da educação brasileira segue a mesma direção da organização político-administrativa da República, fundamentada no federalismo, havendo descentralização normativa e executiva, de acordo com o artigo 18, “caput” da Constituição: Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (VIEIRA, 2001, p. 25).

Resulta dessas legislações a ênfase no processo de descentralização, todavia, essa forma de organização não indica, necessariamente, um sistema plenamente descentralizado. “A efetiva descentralização vem-se constituindo em um grande desafio, visando à consolidação da dinâmica federativa do Estado brasileiro e à democratização do poder e dos processos decisórios nas suas diferentes estruturas organizacionais” (OLIVEIRA, MORAES e DOURADO, 2009, p. 02).

A constituinte angolana não apresenta a organização do sistema educacional. O atual desenho do sistema educacional do país encontra-se na Lei de Bases, a qual estabeleceu capítulo específico sobre a estrutura organizacional da educação, cuja realização se efetiva mediante um sistema unificado, constituído pelos seguintes subsistemas de ensino:

- a) subsistema de educação pré-escolar;
- b) subsistema de ensino geral;
- c) subsistema de ensino técnico-profissional;
- d) subsistema de formação de professores;
- e) subsistema de educação de adultos;
- f) subsistema de ensino superior (ANGOLA, 2001).

O sistema de educação em Angola estrutura-se em três níveis: primário; secundário e superior. Diferente da legislação brasileira, a legislação angolana infraconstitucional expressa em seu preâmbulo que “o sistema de educação desenvolve-se em todo o território nacional e a definição da sua política é da exclusiva competência do Estado, cabendo ao Ministério da Educação e Cultura a sua coordenação” (ANGOLA, 2001).

A referida lei estabelece a responsabilidade do Estado, pela qual o Ministério da Educação e Cultura, por força legal, organiza e administra o Sistema educativo nacional.

Por outro lado, a Constituição angolana assegura que cabe ao Estado no que tange a educação promover políticas para legitimar esse direito. Mais uma vez, nota-se que essa definição apresenta um elemento ténue, o risco de incorrer as políticas de governo em detrimento as políticas de estado.

Ambos os países também preveem o oferecimento de modalidades diferentes de ensino, destinadas a atender as necessidades específicas de determinados segmentos populacionais, objetivando consagrar a igualdade no direito à educação, atendendo dessa forma, às particularidades de indivíduos ou grupos, de caráter permanente ou temporal. Essas modalidades são oferecidas dentro dos níveis e/ou etapas de ensino mencionadas, devendo cumprir os requisitos previstos na legislação específicos para cada um deles.

Constituir uma organização do sistema de ensino significa, prioritariamente, assumir um compromisso com as demandas sociais pela garantia do direito à educação. Assim as organizações de ensino no Brasil nas esferas federal, distrital, estaduais e municipais são constituídas na perspectiva de tornar possíveis as ações, intenções e planejamentos da educação brasileira, propostas na Constituição Federal e na LDB/1996. Em Angola as especificidades quanto à organização do ensino estão previstas na Lei de Bases e centralizadas em ações do Estado nacional.

Considerações Finais

Podemos inferir que as Constituições e as respectivas Leis de Bases da Educação de ambos os países apresentam significativas diferenças com relação à extensão da proteção ao direito à educação. Em que pesem os contextos históricos, políticos e econômicos em que esses países estão inseridos é preciso reconhecer que o ordenamento legal brasileiro evidencia elementos mais específicos e contundentes para a garantia do direito educacional, conforme podemos perceber mediante análise da gratuidade e obrigatoriedade, financiamento e organização dos sistemas de ensino.

Notamos que a Constituição brasileira apresenta os requisitos de análise elencados nesse estudo (gratuidade, obrigatoriedade, financiamento e organização do sistema de ensino) como primordiais para a garantia do direito à educação. Em decorrência desta ampla constitucionalização da temática educacional, a legislação infraconstitucional, no caso, a LDB/1996 muitas vezes acaba reproduzindo os dispositivos da carta magna.

Em Angola, contudo, percebemos que a normativa infraconstitucional tem a incumbência de incorporar estes critérios de proteção. No entender de Babinski (2010, p.

65), por mais que a eficácia da norma infraconstitucional atenda ao “intuito de tutela destes direitos, o fato de não constarem expressamente de um rol constitucional enfraquece a proteção jurídica dispensada”.

Visualizamos que o Brasil assegura no texto constitucional a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica enquanto direito. Por outro lado, embora na Constituição Angolana a referência à gratuidade e obrigatoriedade esteja vinculada a implantação de políticas, sua garantia só é expressa, de forma sucinta, na Lei de Bases. Ranieri (2000) afirma que é a grande inovação do modelo constitucional brasileiro em relação ao direito à educação.

Acerca do financiamento educacional, a legislação brasileira estabelece percentuais e competências específicas destinado à educação para cada ente federado. No caso angolano, a previsão a garantia do financiamento do sistema educacional é dependente da aprovação anual do Orçamento Geral do Estado, ou seja, há ausência de uma previsão orçamentária específica para a educação.

Neste caso, os recursos podem variar, sobretudo, em detrimento de políticas governamentais, situação que também pode estender a organização do sistema de ensino angolano, cuja normatização e organização são estabelecidas pelo Estado por políticas específicas e pelo Ministério da Educação e Cultura, diferentemente do caso brasileiro, que é assegurada em sua lei maior, a Constituição Federal. Dessa forma, a realidade normativa angolana demonstra limitação para a garantia do direito à educação.

Cabe ressaltar, no entanto, que existe uma grande distância entre o direito proclamado e sua efetivação. Nessa perspectiva, Bobbio (1992) adverte:

(...) uma coisa é proclamar o direito outra é desfrutá-lo efetivamente. A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido (p. 10).

Portanto, é imprescindível a realização de estudos que investiguem a efetivação do direito à educação em ambos os países, como fenômeno a ser interrogado na perspectiva de uma análise política, sociológica e pedagógica, objetivando avançar na busca de uma educação de fato fundamental para todos, como é defendida nos documentos e normativas internacionais.

Referências

- ANGOLA. *Constituição da República de Angola*. Assembleia Constituinte: Luanda. 2010.
- . *Lei de Bases do Sistema de Educação*. Assembleia Nacional: Luanda. 2001.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins de. *A educação como política pública*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.
- BABINSKI, Daniel B. de Oliveira. *O direito à educação básica no âmbito do Mercosul: proteção normativa nos planos constitucional, internacional e regional*. São Paulo, 2010. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de São Paulo, 2010.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília – DF: Senado, 1988.
- . Lei nº 9.394, de 20 de dezembro 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília – DF: 20 dez. 1996.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.
- CALLEGARI, César. Notas sobre a questão educacional das comunidades de brasileiros no exterior. In: Conferência das comunidades brasileiras no exterior, 1º. 2008, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2008.
- COSER, Ivo. O Conceito de Federalismo e a Ideia de Interesse no Brasil do Século XIX. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 51, n. 4, p. 941-981, 2008.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. In: *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 116, p. 245-262, 2002.
- . Estado e políticas de financiamento em educação. In: *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 28, n. 100, p. 831-855, out. 2007.
- . A educação básica como direito. In: *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.
- DALARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. In: *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n.2, p.113-118, 2004.
- HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. In: *Cadernos Cedes*, Campinas, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. In: *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

OLIVEIRA, Romualdo P. O direito à educação. In: Oliveira, Romualdo P.; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001. p. 15 – 44.

OLIVEIRA, João F.; MORAES, Karine N.; DOURADO, Luis F. O financiamento da educação básica: limites e possibilidades. In: BRASIL. *Políticas e Gestão na Educação*. MEC: escola de gestores, 2008.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Educação superior, direito e estado na lei de diretrizes e bases (Lei 9394/96)*. São Paulo: Edusp, 2000.

STEFENSON, Eleonora A. *Organizações políticas e eleições em Angola: da guerra colonial às disputas eleitorais*. Monografia (Graduação em História). Universidade Federal do Fluminense, 2009.

VIEIRA, Evaldo. A política e as bases do direito educacional. In: *Cadernos Cedes*. Campinas, n. 55, p. 9-29, nov. 2001.