

Artigos

Recebido: 11.08.2016

Aprovado: 01.11.2017

DOI <http://dx.doi.org/10.18316/REDES.v5i2.3176>

* Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP)
Ribeirão Preto, SP



O direito de resistência e o mito da gestão democrática da educação: o caso das ocupações das escolas do estado de São Paulo

Gabriela Perissinotto Almeida¹

Sérgio Nojiri

RESUMO

As recentes ocupações de escolas do estado de São Paulo revelaram-se uma enérgica forma de protesto em face do “Programa de Reorganização Escolar”. Ações desta natureza apresentam nítida correspondência com atos políticos de resistência, razão pela qual este artigo tem como objetivo analisar, à luz do referido programa, o exercício do direito de resistência. Para tanto, parte-se de uma breve exposição sobre a medida, seguida das reações contrárias ao programa, com foco na ocupação das escolas. Apresenta-se a questão da obrigatoriedade de cumprimento da lei e do direito de resistência, para então avaliar, a partir de uma interpretação sistêmica do ordenamento jurídico brasileiro, a constitucionalidade e a justiça do referido projeto, tendo em vista o princípio da gestão democrática da educação. O artigo aborda, por fim, a efetividade de medidas desta natureza como estímulo ao desenvolvimento do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Reorganização Escolar; Ocupação; Direito de Resistência.

The right of resistance and the myth of the democratic management of education: the case of occupations of schools in the state of São Paulo

ABSTRACT

The recent occupations of state schools of São Paulo proved to be an energetic way of protest in opposition to the “School Reorganization Program”. This kind of actions shows a clear connection with political acts of resistance. In this sense, the article aims to study, in the light of the program, the exercise of the right of resistance. For this purpose, it starts with a brief exposition of the program, followed by a presentation of the reactions against it, with focus on schools occupation. In this context, it investigates the law enforcement duty and the right of resistance. Then it evaluates, from a systemic interpretation of Brazilian law, the constitutionality and fairness of the program, considering the principle of democratic management of education. Finally, the article analyzes the effectiveness of such measures as a way of encouraging the development of the democratic state.

Keywords: School Reorganization; Occupation; Right of Resistance.

¹ E-mail: gabiperissinotto@gmail.com

Introdução

As recentes manifestações e ocupações de escolas do estado de São Paulo, por parte de alunos, pais, professores e apoiadores, como forma de protesto contra o Projeto de Reorganização Escolar da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (SEE-SP) ganharam destaque na mídia nacional.

Tais ocupações se apresentam como atos políticos de resistência e envolvem a questão da oposição a atos considerados injustos. Nesse sentido, este artigo visa abordar essa realidade social a fim de verificar se o caso corresponde ao que se entende por desobediência civil, partindo de uma breve exposição do que consiste a proposta de novo modelo escolar, os questionamentos dele emanados e o procedimento que lhe deu origem.

Em seguida, serão apresentadas as reações provocadas pela medida, com foco nas ocupações das escolas estaduais de São Paulo, e o desencadeamento de tais protestos. O artigo questionará os moldes do projeto de reorganização escolar e discutirá a obrigatoriedade de se cumprir o que o novo modelo impõe, de modo que o ponto subsequente será a questão da obrigação de cumprir a lei e outros atos normativos que emanem do governo, a teoria da obediência condicionada da lei e o direito de resistência, além da desobediência civil.

Serão estudadas, nesse contexto, as ocupações das escolas como exercício do direito de resistência à luz do ordenamento jurídico brasileiro. A análise terá em vista a suposta constitucionalidade do Projeto de Novo Modelo Escolar, buscando identificar se existe o pressuposto elementar do direito de resistência no caso: a injustiça da lei, tendo como foco o princípio da gestão democrática da educação.

Por fim, será discutida a questão da efetividade das ocupações como meio de impulsionar mudanças políticas e sociais, esclarecendo que o artigo não se propõe a esgotar o debate acerca do tema, tampouco antever resultados futuros.

Espera-se que o artigo contribua para a compreensão dos protestos como fatos sociais identificados, no direito, como atos de resistência. Sua análise ressalta a importância de mobilizações desta natureza para o desenvolvimento de um Estado Democrático de Direito.

O projeto de reorganização escolar

Em setembro de 2015, o governo do Estado de São Paulo anunciou o intitulado “Projeto de Reorganização Escolar”. A proposta do novo modelo escolar visa ampliar o número de escolas que atendam a um único ciclo entre os três ciclos de ensino básico, sendo estes divididos da seguinte forma: primeiro ao quinto ano do ensino fundamental, sexto ao nono ano do ensino fundamental e ensino médio.

Segundo informe oficial da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE-SP)², o governo teria tomado tal medida após um levantamento realizado pela Fundação Seade (Sistema Estadual de Análise de Dados) ter apontado um decréscimo de 1,3% ao ano da população em idade escolar no Estado de São Paulo.

Com o objetivo de conter tal redução e tendo em vista o resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP) de 2014 ter indicado um melhor desempenho das escolas de ciclo único, cujo aproveitamento seria cerca de 10% maior em relação às escolas de ciclo misto, a proposta de alteração do modelo escolar dispõe que 754 escolas do estado sejam focadas em um mesmo ciclo a partir de 2016.

Além disso, o novo modelo escolar trabalharia com o número máximo de alunos por sala de aula e por escola, sendo que seriam reabertas 2.956 salas de aula ociosas. A medida apresenta, assim, clara motivação econômica, uma vez que o aumento do número de alunos por sala representaria redução significativa dos custos despendidos pelo estado com educação.

A Secretaria informou que cerca de 340 mil alunos sofreriam os impactos da reorganização escolar e que 94 escolas seriam fechadas, sendo seus prédios destinados a “outra atividade educacional”.

A medida gerou larga insatisfação popular, como se mostrará a seguir.

A insatisfação popular e as ocupações

O descontentamento de boa parte da sociedade, especialmente da população atingida, quais sejam, pais, alunos, professores e funcionários que seriam diretamente prejudicados com a alteração programada, deve-se a uma série de questões relativas ao novo modelo escolar e ao impacto por ele gerado.

A principal reclamação decorre do fato de que o projeto de reorganização, que mudaria a rotina de uma parte significativa dos cidadãos do estado de São Paulo, não foi sequer debatido com a própria população interessada. Nesse sentido, o Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP) declarou em nota que a medida foi imposta de maneira autoritária, pouco transparente e de forma a desconsiderar demandas de milhares de famílias.

Uma segunda crítica assevera que o remanejamento em quantidade elevada, a grande concentração de alunos por classe e o fechamento de mais de noventa escolas apontariam para o corte de verbas como objetivo central da reorganização e que utiliza a questão pedagógica apenas como pretexto para dissimular a real motivação do projeto.

Em relação ao aspecto pedagógico, professores da Universidade Federal do ABC (UFABC), a pedi-

² As informações oficiais acerca do programa de reorganização escolar estão disponíveis no site da Secretária de Educação do Estado de São Paulo: <<http://www.educacao.sp.gov.br/reorganizacao/>>.

do do Ministério Público Estadual, emitiram parecer³ acerca da proposta de Reorganização Escolar declarando que o estudo que o teria embasado não apresenta elementos científicos que a fundamentem.

Os professores da UFABC destacaram que o projeto não mostra nenhum embasamento teórico e/ou empírico que indique uma relação consistente entre melhora de desempenho e divisão dos alunos em ciclos. Afirmaram, ainda, que a escolha da variável de desempenho não está justificada, tampouco a escolha do resultado apenas da pesquisa do IDESP de 2014, de modo que o programa de reorganização desconsidera outras variáveis importantes elencadas pela literatura na área da educação.

Além disso, afirmam os docentes, o novo modelo escolar não apresenta nenhum tipo de controle qualitativo ou estatístico para efetuar a comparação das escolas de ciclo único ou misto, comprometendo ainda mais a credibilidade da medida.

Uma terceira questão aponta para o problema do aumento da quantidade de alunos em classes já lotadas, em uma estrutura de ensino deficitária. Em relação a este ponto, importante observar que, no início de 2015, professores da rede estadual entraram em greve com o intuito de denunciar as condições precárias de trabalho nas escolas públicas estaduais, os baixos salários recebidos e a superlotação das salas de aula. Nota-se, com isso, que o projeto educacional agravaria, ao menos, este último ponto.

Uma quarta questão diz respeito à possível expansão da evasão escolar, pois o novo modelo prevê que os alunos possam ser transferidos para escolas situadas até 1,5 km em relação às escolas de origem. Em um estado cujo transporte público é notoriamente precário, uma distância aparentemente pequena pode representar um real transtorno aos pais e alunos, sobretudo aos pais que tiverem filhos em ciclos de ensino diferentes. Nesse sentido, destaca-se, ainda, que pais e alunos, ao menos em um primeiro momento, não teriam oportunidade de escolher a escola para qual seriam destinados, sendo a definição competência das diretorias.

Um quinto ponto relevante seria a demissão em massa que a medida provocaria. Professores temporários e trabalhadores terceirizados seriam prejudicados em razão da redução do número de escolas e classes, já que haveria uma quantidade reduzida de aulas a serem atribuídas aos professores e de serviços, em geral, aos demais trabalhadores.

Há, ainda, uma polêmica sobre a questão da oferta do ensino noturno e dos cursos de Educação de Jovens e Adultos (EJA), que poderiam sofrer cortes e, assim, gerar instabilidade no sistema.

Por fim, afirma-se que o Projeto de Plano Estadual de Educação, encaminhado pelo executivo estadual para a Assembleia Legislativa de São Paulo, tem como objetivo completar o processo de municipalização do Ensino Fundamental, uma vez que a reorganização cria a estrutura adequada para intensificar o

³ O parecer completo está disponível no seguinte endereço eletrônico: <<https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2015/12/reorganizac3a7c3a3o-sp-anc3a1lise-da-ufabc.pdf>>.

processo de municipalização do ciclo II do Ensino fundamental⁴.

Os aspectos elencados expõem as causas da insatisfação popular que a medida imposta despertou, desencadeando a mobilização de pais, alunos, professores, funcionários e movimentos sociais em uma sequência de manifestações contrárias ao projeto em diversas cidades do estado. Na capital paulista, por exemplo, os protestos aconteceram em diversos pontos da cidade e de variadas formas.

O foco deste artigo, no entanto, será a ocupação de escolas estaduais cujos alunos, pais, professores e funcionários foram diretamente atingidos pela medida. A primeira dessas escolas a ser ocupada foi a Escola Estadual Diadema, no ABC paulista, no dia 09 de novembro de 2016. Ao final do mês já havia mais de 190 escolas ocupadas.

Os manifestantes receberam intenso apoio popular, inclusive nas mídias sociais, ao criarem páginas, como a intitulada “Não fechem minha escola”, em que divulgaram a programação diária das atividades ocorridas nas escolas, além de vídeos que mostraram a violenta repressão da Polícia Militar (PM) aos manifestantes - ação policial esta que foi denunciada por diversos jornais de ampla circulação pelo uso desproporcional da força para contenção de manifestantes. Inúmeros vídeos retratando o uso de força por parte da PM foram compartilhados incontáveis vezes nas redes sociais.

A ação policial é questionada, sobretudo, após a decisão proferida pelo Juiz da 2ª Vara da Fazenda Pública do Foro de Guarulhos. O magistrado negou provimento aos pedidos de liminares da Fazenda Pública do Estado de São Paulo em três ações de reintegração de posse de escolas ocupadas na região. As ações foram movidas em face da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), da APEOESP e de “pessoas incertas e não identificadas”.

No mesmo sentido se manifestaram os desembargadores da 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) em acórdão que ratificou a decisão de primeira instância⁵.

Destaca-se, ainda, o voto do Desembargador Relator Sérgio Coimbra Schmidt que, fazendo alusão ao instituto da desobediência civil, sobre o qual se discorrerá adiante, afirmou que as ações dos alunos e demais manifestantes se caracterizam como “atos de desobediência civil praticados no bojo de reestruturação do ensino oficial do Estado”⁶.

A via judicial, no entanto, não foi utilizada apenas a favor de interesses relacionados ao projeto de reorganização, objetivando a reintegração de posse. O Ministério Público do Estado de São Paulo e a

⁴ A moção de repúdio à reorganização das escolas estaduais de São Paulo por parte da Faculdade de Educação da Universidade de Campinas afirma, inclusive, que o processo de municipalização estaria associado ao processo de privatização, nos seguintes termos: “a municipalização tem sido um terreno fértil para os processos de privatização da escola pública”.

⁵ Os desembargadores se manifestaram da seguinte forma: “as ocupações não envolvem questão possessória, pois o objetivo dos estudantes é apenas fazer com que o Estado abra discussão sobre o projeto de reorganização da rede de ensino”. Disponível em: TJSP nega liminar para reintegração de posse em escolas da capital. Notícias. Data da publicação: 23 nov. 2015.

⁶ TJSP. Agravo de Instrumento 2243232-25.2015.8.26.0000 - SP. Relator: Des. Sérgio Coimbra Schmidt. Data do Julgamento: 23/11/2015. 7ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO. Data da publicação: 26/11/2015.

Defensoria Pública Estadual ingressaram em juízo, por meio de Ação Civil Pública, com pedido de interrupção da reorganização dos ciclos de ensino. Requereram, também, que a SEE-SP promova uma agenda de discussões com a sociedade sobre a proposta de mudança.

Durante o prazo de 72 horas concedido para que a Fazenda Pública do Estado se manifestasse nos autos, foi divulgada pesquisa do instituto Datafolha que indicou uma queda substancial da popularidade do governador. Diante dessa situação, ele declarou a suspensão da reorganização escolar - decisão oficializada por meio do Decreto Nº 61.692, de 4 de dezembro de 2015, que por sua vez revogou o Decreto Nº 61.672, de 30 de novembro de 2015, que dispunha sobre a Reorganização Escolar.

É possível que ainda ocorram mudanças, contudo, o que interessa a este artigo é a questão do exercício do direito de resistência praticado pelo movimento estudantil, professores e demais apoiadores em oposição à obrigatoriedade do cumprimento do primeiro decreto. Nesse sentido, será abordada a seguir a questão da obrigatoriedade, o direito de resistência e a desobediência civil, esta última citada no voto do Desembargador Coimbra Schmidt.

A obrigação de cumprir a lei e o direito de resistência⁷

A obrigação de cumprir a lei

Da conhecida redação do artigo 5º, inciso II, atual Constituição Federal, no sentido de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, extrai-se, *a contrario sensu*, que essa mesma lei cria uma obrigação de cumprimento da lei, também chamada de “dever político” (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, p. 335).

Mas qual a razão para obedecermos à lei? O filósofo W. D. Ross pensava que o dever de obediência à lei de um país surgia, ao menos parcialmente, do dever de gratidão pelos benefícios que alguém possa receber. Se residimos em um certo país, pensava Ross, cujas leis esperamos que sejam cumpridas, nós podemos, com uma certa margem de segurança, invocar uma proteção legal, especialmente se tivermos a sorte de que a lei daquele país seja um potente instrumento voltado para a busca do bem comum (ROSS, 1930, p. 27).

Alguns autores, no entanto, alertam para o fato de que nem sempre devemos obedecer à lei. Imagine, por exemplo, a seguinte situação: a única forma de salvar a vida de alguém é furtando um determinado medicamento, que por várias razões não é fornecido pelas vias legais ao enfermo. Certamente o furto consistiria em uma violação ao dever de obedecer à lei, no sentido de que todo ato que viola a lei é também uma violação ao dever de cumpri-la (RAZ, 2009, p. 235).

Assim, alguns pensam que em casos de flagrante injustiça poderia haver uma flexibilização que permitisse a desobediência da lei. Embora, como regra geral, as leis devam ser seguidas, em casos excep-

⁷ Este tema foi discutido de maneira mais aprofundada pelos autores deste artigo no trabalho intitulado “Desobediência civil: uma abordagem a partir de observações jurídicas e políticas” (ALMEIDA; NOJIRI, 2017).

cionais, observada a condição da injustiça da lei, ela poderia ser descumprida.

Além dessas duas posições, de obediência plena e obediência parcial ou condicionada, é possível mencionar um terceiro posicionamento, baseado em ideais anarquistas, que prega que nenhuma lei deve ser obedecida. Para esta concepção, a Constituição Jurídica, que teoricamente emanaria do Estado, não teria validade alguma, uma vez que a própria noção de Estado é negada.

A seguir, realizaremos uma análise mais detida da teoria intermediária, ou seja, da desobediência condicionada. Das três teorias mencionadas esta é a que nos interessa mais de perto, por nela se inserir o direito de resistência.

Desobediência condicionada

Para os adeptos desta teoria existiria um dever moral de obedecer à lei, uma vez que ela deveria estar em conformidade com o princípio da moralidade, significando que toda lei deve ser justa.

A situação mais comum é a da obrigação prevista em lei coincidir, de fato, com o que deve moralmente ser feito. Exemplo disso é a proibição do furto ou do homicídio que a maioria das pessoas concorda ser errado. Furtar e matar, nesse sentido, não é errado simplesmente porque a lei proíbe tais condutas, de modo que neste caso a lei atua apenas para reforçar o ato como imoral.

No entanto, essa situação levanta uma grande questão: se as normas legais já contêm prescrições de ordem moral, não seriam estas últimas que os indivíduos estariam compelidos a respeitar? Se assim for, seriam essas razões morais que determinariam a força do sistema operacional que conduz à obediência do sistema legal e não propriamente as leis. Isso porque ninguém crê que a mera ilegalidade dá origem a uma preocupação moral, assim como ninguém supõe que a ilegalidade agrava aquilo que já é considerado errado (SMITH, 1996, p. 468).

Nesse sentido, a obrigação de cumprir a lei seria um dever de natureza *prima facie*, isto é, um dever válido de maneira relativa e, portanto, um dever de caráter não absoluto. Seria uma obrigação que se deve cumprir, a não ser que colida com um segundo dever tão ou mais relevante. Segundo essa abordagem, o dever de obedecer à lei decorre, pelo menos parcialmente, de uma obrigação de natureza moral. (SMITH, 1996, p. 468).

A dificuldade de aceitar de forma plena essa tese, porém, decorre da evidente dificuldade de se conceituar leis injustas, de se estabelecer princípios e limites capazes de distingui-las das leis justas, o que só poderia ser feito, em tese, mediante a análise do caso concreto.

Mesmo diante dessa dificuldade, alguns filósofos enfrentaram a questão da delimitação das leis injustas. John Locke e John Rawls são dois dos nomes mais lembrados. Locke, que possuía uma percepção de soberania limitada pela lei, afirmou que “a tirania é o exercício do poder além do direito, o que não cabe a

ninguém” (LOCKE, 2011, p. 129). Favorável ao direito de resistência, o filósofo afirmou:

Onde quer que a lei termine, a tirania começa, se a lei for transgredida para dano de outrem. E aquele que exceda em autoridade o poder que a lei lhe conferiu, e lance mão da força de que dispõe para fazer ao súdito o que a lei não permite, deixa de ser magistrado e, já sem autoridade, poderá sofrer oposição como qualquer um que viole o direito de outrem. (LOCKE, 2011, p. 131).

Costa explica que, para Locke, a resistência dependia de três requisitos: “i) que o poder arbitrário expusesse os indivíduos a efetivos maus-tratos; ii) que não fosse por qualquer motivo, mas devido a uma longa série de infrações anteriores; iii) que não houvesse uso da força pelos resistentes” (COSTA, 1990, p. 14).

Rawls, por sua vez, pensava que as leis, de forma geral (mesmo as injustas), deveriam ser obedecidas, caso a sociedade fosse quase-justa, isto é, tivesse uma estrutura próximo de justa. A desobediência só poderia ocorrer caso a injustiça ultrapassasse o limite do tolerável. Para o autor de *Uma Teoria da Justiça*, o problema real reside na distinção entre as circunstâncias em que somos obrigados a cumprir leis injustas ou não razoáveis e as circunstâncias que envolvem um grau de injustiça totalmente inaceitável. Seu argumento central, como esclarece Mark Tebbit, é que o dever de obedecer à lei depende do grau de gravidade da injustiça. (TEBBIT, 2005, p. 101).

Na citada obra, Rawls determina as hipóteses em que a desobediência civil seria admitida, o que ocorreria se a lei violasse o princípio da liberdade ou da igualdade de oportunidade. Segundo este filósofo, ao garantir esses princípios se estaria assegurando outras liberdades básicas, como o direito ao voto, por exemplo (TEBBIT, 2005, p. 105).

Direito de resistência

O direito de resistência encontra-se inserido na teoria da (des)obediência condicionada como um direito constitucional, tal qual o dever constitucional de obediência à lei. Entretanto, ele é tido como um direito de natureza secundária, instrumental, que visa assegurar a existência de um direito primário, como a vida e a dignidade humana. Presta-se, assim, a garantir outro direito.

Além dessa característica, ele pode ser observado por dois ângulos: i) dos governantes, como uma obrigação política, um *dever* dos súditos de obediência às leis emanadas do soberano; ii) dos governados, com foco na liberdade, não mais voltado para um dever de obediência, mas como um *direito* de resistência à opressão (LAFER, 1988, p. 187).

Este direito de oposição ao exercício injusto, ainda que legal, do poder estatal, pode vir a ser utilizado tanto com finalidade preventiva, quanto repressiva, encontrando-se em jogo, nas duas hipóteses, o valor liberdade. Por isso é considerado, além de uma garantia individual, um direito político, que viabiliza

a participação política do cidadão e, assim, o exercício da cidadania.

A cidadania, tal qual o direito de resistência, seria um direito de natureza secundária, já que é a base para o direito a ter direitos, como dispõe Celso Lafer: “O primeiro direito humano é o direito a ter direitos” (LAFER, 1988, p. 153-154), direitos estes “que só podem ser exigidos através de acesso pleno à ordem jurídica que apenas a cidadania oferece.” (LAFER, 1988, p. 166).

É também por isso que Locke entende o direito de resistência como um direito inalienável, não suprimido pelo contrato social, que se destinaria ao aperfeiçoamento do Estado. Desse modo, a não resistência poderia ser interpretada como a anuência do cidadão em relação à realidade social. É por isso que Hannah Arendt escreve: “Dissidência implica em consentimento e é a marca do governo livre; quem sabe que pode divergir sabe também que de certo modo está consentindo quando não diverge.” (ARENDR, 1973, p. 79).

Considerando-se o contexto histórico em que viveu Locke e a época em que sua notória obra “Segundo Tratado sobre o Governo” foi publicada (1690), é possível depreender que o estudo acerca do direito de resistência é uma preocupação antiga. No entanto, existem registros muito mais antigos como aquele que se lê na obra “Antígona”, de Sófocles, datada em aproximadamente 442 a.C. na Grécia.

Atualmente o direito de resistência é reconhecido por tratados internacionais, como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que coloca no artigo 2º a “resistência à opressão” ao lado do direito à liberdade, propriedade e segurança.

No direito brasileiro, em contrapartida, boa parte dos autores entende que a previsão do direito de resistência se deu de forma restrita ou pela via oblíqua, como nas hipóteses de legítima defesa (BUZANELLO, 2003, p. 87)⁸. Não haveria, assim, uma clara, direta e evidente posituação do direito de resistência no Brasil (BUZANELLO, 2003, p. XXVIII).

Como justificar, diante disso, um suposto “direito” de resistência se ele não se encontra positivado? Uma possível resposta a esta questão parte do pressuposto de que o sistema constitucional pátrio é do tipo aberto, que admite o reconhecimento *implícito* de um direito.

Segundo essa forma de pensar, uma interpretação sistêmica da Constituição Federal possibilitaria extrair, a partir do disposto no artigo 5º, §2º, da CF, uma abertura que atribuiria caráter constitucional a princípios que, embora não positivados, derivariam de garantias previstas na Constituição. Este é exatamente o caso do direito de resistência, cuja materialidade derivaria de princípios e valores constitucionais como a dignidade da pessoa humana, os fundamentos do Estado democrático de direito, a soberania popular, a cidadania e, principalmente, a liberdade.

Nesse sentido, por exemplo, o artigo 1º, que afirma ser o Brasil um Estado Democrático de Direi-

⁸ Deve-se esclarecer, no entanto, que o direito de resistência deve se dar contra o Estado, e não em face de particulares.

to, dotado de poderes políticos limitados e garantidor dos direitos fundamentais e o inciso III do mesmo artigo, que erige à condição de fundamento desse Estado Democrático de Direito a “dignidade da pessoa humana”. Outros princípios constitucionais também lembrados como justificadores de um direito de resistência são as normas do artigo 9º e do artigo 37, inciso VII, que admitem o direito de greve. (MONTEIRO, 2003, p. 213-214).

O direito de resistir, como já afirmado, é também uma decorrência implícita do Estado democrático de Direito e tendo em vista que o poder político, de acordo com esta norma, pertence ao povo, daí se conclui que o povo pode se expressar e exercer a cidadania também por meio do direito de resistência. Dessa forma, a resistência ao governante que determina o cumprimento de ordens aparentemente legais, mas que ferem princípios e valores da Constituição Federal, representaria um direito do povo, resultante diretamente do princípio da soberania popular. (MONTEIRO, 2003, p. 132).

Ressalte-se que toda essa argumentação encontra um respaldo parcial nos tribunais. O direito de resistência é reconhecido pelo Poder Judiciário nacional mediante a análise do caso concreto. Isso significa que a competência para o delineamento e reconhecimento do direito de resistência, em razão de ele ser admitido apenas implicitamente pela Constituição, somente pode ser declarado de forma individualizada, observadas todas as peculiaridades do caso.

Passemos agora para a desobediência civil, modalidade de direito de resistência, que interessa ao estudo da ocupação das escolas do estado de São Paulo.

Desobediência civil

Henry Thoreau, responsável por dar origem à noção de desobediência civil, utiliza esta ideia a fim de justificar a sua recusa a pagar o imposto *per capita* ao governo americano, pelo fato deste ser, à época, escravocrata e encontrar-se em guerra contra o México.

Encontro diretamente, frente a frente, esse governo americano, ou seu representante, o governo do Estado, uma vez por ano – não mais – na pessoa do coletor de impostos. Este é o único modo pelo qual um homem na minha situação pode necessariamente encontrá-lo. E então ele afirma claramente: “Reconheça-me”. E a maneira mais simples, mais efetiva e, no atual estado de coisas, mais indispensável de tratar com ele sobre este assunto, de expressar nossa pouca satisfação e carinho em relação a ele, então, é negá-lo. (THOREAU, 2012, p. 28).

Assim, Thoreau entendia que o pagamento do imposto seria uma espécie de reconhecimento de sua legitimidade e, sendo aquele um governo que aprisionava inocentes, este pagamento e consequente reconhecimento o levaria a se tornar também um agente de injustiças. Nesse sentido, o inadimplemento do imposto deixaria claro seu descontentamento com o governo e, dessa forma, consistiria em uma espécie de “revolução pacífica” (THOREAU, 2012, p. 32).

Embora Thoreau tenha apresentado um exemplo de desobediência civil, ele pretendia apenas “es-

timular a consciência pública” (KIRK, 2008, p. 38). O autor não se dedicou propriamente a conceituar a expressão desobediência civil. Outros autores se dedicaram a essa tarefa, como Maria Garcia:

A desobediência civil pode-se conceituar, portanto, como a forma particular de resistência ou contraposição, ativa ou passiva do cidadão, à lei ou ato de autoridade, quando ofensivos à ordem constitucional ou aos direitos e garantias fundamentais, objetivando a proteção das prerrogativas inerentes à cidadania, pela sua revogação ou anulação. (GARCIA, 2004, p. 293).

De modo semelhante, para John Rawls, a desobediência civil é uma violação conscienciosa, pública, politicamente motivada e não violenta da lei, a fim de persuadir a maioria a mudar uma lei ou uma política visando uma sociedade justa e legítima. Além disso, os agentes dessa desobediência civil devem apelar para uma concepção compartilhada de justiça da comunidade em seus argumentos e demonstrar sua “fidelidade ao direito”, aceitando, ou mesmo buscando, as consequências legais de suas ações (RAWLS, 1999, p. 322)

Nesse sentido, observa-se que a desobediência civil tem dois objetivos: um imediato, de mostrar publicamente a injustiça da lei; e outro mediato, de induzir o legislador à mudança (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1994, p. 335). Assim, o próprio adjetivo “civil” derivaria dos desobedientes não acreditarem estar transgredindo o dever de cidadãos, mas se comportando como bons cidadãos ao deixar de cumprir leis injustas.

Da mesma lógica decorre que o dever político existe quando o legislador respeita “o dever de produzir leis justas (em conformidade com os princípios de direito natural ou racional, os princípios gerais do direito ou como se lhes queira chamar) e constitucionais (ou seja, em conformidade com os princípios básicos e às regras formais previstas pela Constituição)” (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1994, p. 335).

Rawls entende que a desobediência civil teria as seguintes características: seria um fenômeno público, não violento, consciente e político, que, em geral, visa à mudança da lei ou de políticas governamentais (RAWLS, 1979 *apud* BROWNLEE, 2012, p. 529).

Deve-se acrescentar, contudo, que a desobediência civil, apesar da possibilidade dela ser moralmente correta, pode vir a ser considerada, ao mesmo tempo, sob a ótica da estrita legalidade, um ato ilícito. A própria nomenclatura – desobediência – nos induz a interpretá-la dessa forma.

Por essa razão não se entende que as ocupações das escolas sejam um exemplo da espécie desobediência civil, já que não correspondem a atos ilícitos. O próprio Poder Judiciário reconheceu, após negar provimento às liminares que demandavam reintegração de posse, a legitimidade jurídica das ações. Dessa forma, melhor entender que as ocupações se enquadrariam apenas como exercício do direito de resistência, que requer tão somente que o ato de oposição seja praticado em face de uma lei ou de um ato emanado do governo que contenha algum grau de injustiça.

Com a finalidade de identificar mais precisamente a adequação das ocupações como exercício de direito de resistência resta verificar se o Projeto de Reorganização Escolar seria injusto.

Em razão da dificuldade de identificar os limites da (in)justiça, a análise deste artigo será estruturada segundo uma lógica de interpretação sistêmica do ordenamento jurídico, sendo considerados injustos os aspectos do projeto de novo modelo escolar que afrontem preceitos constitucionais e legais.

Análise à luz do ordenamento jurídico

A Constituição Federal de 1988, marco jurídico e político do processo de redemocratização do Brasil, estabelece a garantia ao acesso à educação como princípio básico do ordenamento jurídico. Trata-se de um direito social universal, obrigatório e gratuito.

A Constituição trata, em seu artigo 206, dos princípios em que se deve basear o ensino. Entre eles, constam: a “valorização dos profissionais da educação escolar” (inciso V), a “gestão democrática do ensino público” (inciso VI) e a “garantia de padrão de qualidade” (inciso VII). No artigo 208 dispõe acerca dos deveres do Estado com a educação, garantindo em seu inciso VI a “oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando”. No parágrafo segundo do mesmo artigo, prevê a responsabilidade da autoridade competente que não oferecer ou oferecer de modo irregular o ensino obrigatório. O artigo 212, parágrafo terceiro, por sua vez, determina que os recursos públicos voltados à educação sejam empregados tendo em vista a “prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório”, garantindo padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

Nota-se, de imediato, que o Plano de Reorganização Escolar parece atuar em sentido contrário a diversas disposições constitucionais elencadas.

Em relação ao citado artigo 206, o novo modelo escolar poderá acarretar inúmeras demissões de professores da rede estadual, o que vai de encontro à valorização dos profissionais da educação. Além disso, não houve participação da sociedade civil na elaboração do projeto, o que contraria o princípio da gestão democrática do ensino, entendido como “a participação efetiva dos vários segmentos da comunidade escolar, pais, professores, estudantes e funcionários na organização, na construção e na avaliação dos projetos pedagógicos, na administração dos recursos da escola, enfim, nos processos decisórios da escola” (OLIVEIRA, MORAES, DOURADO, 2013, p. 4).

Parece evidente, ainda, que o saldo geral do novo modelo escolar gerou intensa insatisfação popular em razão da possibilidade de sucateamento do ensino, o que vai contra a garantia de padrão de qualidade demandada pela lei.

A preocupação é ainda maior quando se coloca a questão do ensino noturno em pauta. O plano

impõe uma nova realidade na qual o aluno deverá se adequar, oposto ao que dispõe o artigo 208 da Constituição, de que a rede de ensino deve se adaptar às condições do educando.

Por fim, o projeto, que tem como um de seus objetivos o corte de verbas, parece não ter se atentado disposto ao artigo 212, que determina que o emprego de verbas priorize as necessidades do ensino obrigatório.

Nota-se que muitos desses problemas poderiam ter sido sanados, caso se tivesse atendido ao princípio da participação, previsto de modo geral pelo artigo 37, parágrafo terceiro, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998 – razão pela qual se dedicará a ele um estudo mais atento.

O mérito do referido princípio reside na viabilização do diálogo entre a sociedade e a Administração Pública, já que permite que decisões antes unilaterais e coercitivas sejam substituídas por decisões cooperativas (MARRARA, 2012, p. 294). Dessa forma, o princípio possibilita o exercício da democracia participativa e torna-se instrumento de efetivação e consolidação do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, a Constituição estabeleceu dispositivos que admitem a criação de Instituições Participativas, entendidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45).

No âmbito da educação, ganham destaque os Conselhos e Conferências, acerca dos quais dispõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei 9.394/96, e a lei que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 13.005/14.

A LDBEN, Lei Complementar da educação, prevê em seu artigo 3º, inciso VIII, tal qual a Constituição, a gestão democrática do ensino público. Já no artigo 14, a lei inova ao estabelecer no inciso I a “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola” e no inciso II, a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

No caso concreto, há fortes indícios de que tais preceitos foram desrespeitados, tanto *a priori*, quanto *a posteriori*. São notórias a ausência de participação popular na elaboração do projeto do novo modelo escolar e a omissão do estado de São Paulo na consulta à sociedade civil. Não ocorreram debates prévios à implementação do plano nem posteriores à sua elaboração.

Conclusão semelhante se faz a partir da análise das normas e metas dispostas no Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei 13.005/2014. A lei define no artigo 2º as diretrizes do PNE, entre as quais reitera a importância da gestão democrática. Está previsto em seu inciso VI: “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública”.

Nesse sentido, o PNE prevê uma série de normas que se destinam a concretizar a previsão normativa da gestão democrática. O artigo 9º, por exemplo, atribui aos estados, distrito federal e municípios o

dever de “aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação”.

O PNE ratifica, ainda, o valor da gestão democrática ao definir como uma de suas metas a “efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto”.

Esta meta, identificada no PNE como meta 19, é acompanhada de estratégias que visam à sua concretização. Entre elas, destaca-se a estratégia 19.3, que propõe o incentivo aos estados, distrito federal e municípios “a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação”, e a estratégia 19.4, que sugere o estímulo, em todas as redes de educação básica, à “constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais”.

O PNE traz também outras previsões de concretização do princípio da gestão democrática do ensino, como o artigo 6º, que dispõe acerca das Conferências Nacionais de Educação, que deverão ser precedidas de conferências regionais, estaduais e municipais.

Uma vez apresentada a legislação voltada ao ensino público e a relevância que assume o princípio da gestão democrática, não há como sustentar que o Programa de Reorganização Escolar tenha obedecido a essas diretrizes. A reorganização recentemente imposta pelo Governo do Estado de São Paulo não resiste a uma análise que tenha em vista um estudo sistêmico acerca da legislação do país referente à educação.

Diante da evidente ausência de práticas voltadas para uma gestão democrática, compreende-se melhor o porquê do exercício do direito de resistência do movimento estudantil e dos demais apoiadores nas ocupações de diversas escolas no estado de São Paulo. Conforme manifestação da Faculdade de Educação da USP, em nota sobre a reorganização das escolas estaduais de São Paulo, “quaisquer mudanças na organização da educação do Estado só devem ser implementadas após debates amplos e consulta, por meio de audiências públicas, à comunidade escolar e acadêmica especializada” (FEUSP, 2015).

Conclusão

A análise da proposta do governo do estado de São Paulo acerca do novo modelo escolar e em vista dos dispositivos constitucionais e legais acerca da gestão democrática do ensino permite concluir que a reorganização foi marcada pela ausência de participação popular, na elaboração do projeto e nos posteriores debates, mesmo diante de inúmeras normas que impõe a sua obrigatoriedade. Nesse sentido, verificada a incompatibilidade do programa de reorganização em face da Constituição Federal e do PNE, é possível, por consequência, se concluir pela injustiça de suas disposições.

Uma vez identificada a injustiça do ato, é possível qualificar as ocupações nas mais de 190 escolas estaduais como exercício do direito de resistência, implicitamente admitida pela Constituição Federal, a partir de uma interpretação sistêmica. As ocupações não são, pois, atos de desobediência civil, já que não são atos ilícitos.

Diante da suspensão da Reorganização Escolar, oficializada mediante promulgação do Decreto Nº 61.692/15, que revoga o decreto anterior (Decreto Nº 61.672/15), assim como o compromisso assumido pelo governo de promover debates acerca do plano ao longo de 2016, ficou comprovada a efetividade das ocupações das escolas como exercício do direito de resistência e de pressão popular.

Entende-se, enfim, que, independentemente dos próximos episódios que possam ainda ocorrer, as ocupações e o direito de resistência foram e podem vir a ser, em outras oportunidades, medidas pertinentes ao exercício da cidadania, por serem atos políticos de acordo com o Estado Democrático de Direito.

Referências

- ALMEIDA, Gabriela Perissinotto de; NOJIRI, Sérgio. Desobediência civil: uma abordagem a partir de observações jurídicas e políticas. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 12, n. 2, p. 660-693, 2017.
- ARENDT, Hannah. **Crises da República**. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, junho de 2008, pp. 43/64.
- BITTAR, Eduardo C. B.; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Curso de filosofia do direito**. São Paulo: Atlas, 2010.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. v. 1. Brasília: Editora UnB, 1994.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. **Lei Nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>.
- _____. **Lei Nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>.
- BRIX, Brian. **Jurisprudence: theory and context**. Durham. Carolina Academic Press, 2006.
- BROWNLEE, Kimberley. Conscientious Objection and Civil Disobedience. In: MARMOR, Andrei (Ed.). **The Routledge Companion to Philosophy of Law**. Nova York: Routledge, 2012.
- BUZANELLO, José Carlos. **Direito de resistência constitucional**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.
- COSTA, Nelson Nery. **Teoria e realidade da desobediência civil**. São Paulo: Editora Forense, 1990.
- FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE CAMPINAS (Unicamp). **Moção de repúdio à reorganização das escolas estaduais de São Paulo**. Disponível em: <https://www.fe.unicamp.br/TEMPORARIOS/mocao_211015.pdf>. Acessado em 4 de dezembro de 2015.

- FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (FEUSP). **Manifestação da FEUSP sobre a Reorganização das Escolas Estaduais de SP**. Disponível em: <<http://www4.fe.usp.br/manifestacao-da-feusp-sobre-a-reorganizacao-das-escolas-estaduais-de-sp>>. Acessado em 3 de dezembro de 2015.
- GARCIA, Maria. **Desobediência civil: direito fundamental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.
- KIRK, Andrew. **Desobediência civil de Thoreau**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. São Paulo: Martin Claret, 2011.
- MARRARA, Thiago. O princípio da publicidade: uma proposta de renovação. In: MARRARA, Thiago (org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012, pp. 280/300.
- MONTEIRO, Maurício Gentil. **O direito de resistência na ordem jurídica constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes de; DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão escolar democrática: definições, princípios e mecanismos de implementação**. Políticas e gestão na educação. p. 1-13. Disponível em: <http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala_politica_gestao_escolar/pdf/texto2_1.pdf>. Acessado em 4 de dezembro de 2015.
- PÓ, Marcos Vinicius; YAMADA, Erika Mayumi Kasai; XIMENES, Salomão Barros; LOTTA, Gabriela Spanghero; ALMEIDA, Wilson Mesquita de. **Análise da política pública de Reorganização Escolar proposta pelo governo do Estado de São Paulo. Ministério da Educação**. Fundação Universidade Federal do ABC. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2015/12/reorganizac3a7c3a3o-sp-anc3a1lise-da-ufabc.pdf>>. Acessado em 4 de dezembro de 2015.
- RAWLS, John. **A theory of justice**, Revised, ed. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.
- RAZ, Joseph. **The authority of law**. 2ª ed. New York: Oxford University Press, 2009.
- ROSS, William David. **The right and the good**. Oxford: Oxford University Press, 1930.
- SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Reorganização escolar**. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/reorganizacao/>>. Acessado em 29 de novembro de 2015.
- SINDICATO DOS PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (APEOESP). **Posicionamento público contra a 'reorganização escolar'**. Disponível em: <<http://www.apees.org.br/noticias/manifestacoes-contra-a-bagunca-da-s-e/posicionamento-publico-contra-a-reorganizacao-escolar/>>. Acessado em 3 de dezembro de 2015.
- SMITH, M. B. E. The duty to obey the Law. In: **A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory**. Oxford: Blackwell Publishing, 1996.
- TEBBIT, Mark. **Philosophy of Law: an introduction**. New York: Routledge, 2005.
- THOREAU, Henry David. **A desobediência civil**. Porto Alegre: L&PM Editora, 2007.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO (TJSP). **Agravo de Instrumento 2243232-25.2015.8.26.0000 - SP**. Relator: Des. Sérgio Coimbra Schmidt. Data do Julgamento: 23/11/2015. 7ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO. Data da publicação: 26/11/2015.

_____. **TJSP nega liminar para reintegração de posse em escolas da capital.** Notícias. Data da publicação: 23 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/institucional/canaiscomunicacao/noticias/Noticia.aspx?Id=28762>>. Acessado em 4 de dezembro de 2015.