

## SUMÁRIO EXECUTIVO

# Litígio Estratégico no Acesso Igualitário à Educação de Qualidade no Brasil, Índia e África do Sul

O direito à educação afeta diretamente mais a população mundial do que praticamente qualquer outro direito socioeconômico. O seu cumprimento é extremamente importante para todas as crianças - especialmente as populações vulneráveis como as minorias sociais, garotas e crianças deficientes - e para o desenvolvimento global como um todo. Globalmente, a taxa de alfabetização juvenil aumentou de forma consistente, de 83% para 91%, durante as duas últimas décadas. Mas cerca de 16% da população mundial continua sem saber ler, e as disparidades regionais e de gênero permanecem marcantes.<sup>1</sup>

Felizmente, poucos direitos são tão amplamente protegidos, regulados e monitorados legalmente como o direito à educação. O acesso equitativo à educação é consagrado em diversas normas internacionais de direitos humanos, incluindo o Artigo 13 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que reconhece “o direito de toda pessoa à educação,”<sup>2</sup> e o Artigo 28 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.<sup>3</sup> O cumprimento do direito à educação é administrado e supervisionado por múltiplos órgãos intergovernamentais supranacionais, incluindo a UNESCO e a UNICEF; e a sua realização quantificada e feita com restrições de prazos pelas estruturas políticas globais como o quarto Objetivo de Desenvolvimento

---

<sup>1</sup> <http://data.unicef.org/topic/education/literacy/>

<sup>2</sup> O Artigo 13.2 estabelece que “Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito: a) A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos; b) A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito.”

<sup>3</sup> O Artigo 28.1 estabelece que “Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente: a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos; b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade.”

Sustentável das Nações Unidas (“assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”), que por seu turno assenta no objetivo de proporcionar educação para todos até 2015 do movimento de Educação para Todos da UNESCO. O Brasil, a Índia e a África do Sul, que são analisados em profundidade neste estudo qualitativo e independente comissionado pela Iniciativa para a Justiça da Sociedade Aberta, todos estão vinculados por estas obrigações legais e participam destas estruturas de política global.<sup>4</sup>

Progressos foram feitos para alcançar o direito à educação através destas normas e tratados internacionais, assim como através da adoção de obrigações legais nacionais vinculativas, como são as regras constitucionais. Mas onde estes instrumentos falharam na realização de justiça na educação, a litigância estratégica foi sendo progressivamente usada, muitas vezes para resolver uma grande variedade de problemas educativos em todos estes três países, com impactos muito positivos. Em síntese, a litigância estratégica parece ser uma ferramenta eficaz para alcançar avanços concretos no direito de educação, embora com um impacto desigual no *acesso igualitário* à educação básica, e sob-litígio substancial da educação de *qualidade* em si mesma. Examinar quais as ferramentas e abordagens combinadas são mais eficazes que poderiam ajudar a acelerar o processo de dar acesso à educação de qualidade para aqueles que continuam sendo deixados para trás.

## Informações preliminares

É evidente que a criança que não possa ter acesso, pelo menos, à educação básica, não pode atingir todo o seu potencial. O acesso à educação de qualidade determina as oportunidades da vida de uma pessoa e as suas conquistas em sociedade. Mas, apesar da aplicação das obrigações legais e dos benefícios evidentes para que os estados cumpram a sua obrigação positiva de concretizar progressivamente estes direitos, muitos países não estão cumprindo, e a comunidade internacional não atingiu o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, de atingir o ensino básico universal até 2015. Globalmente, a alfabetização básica - um indicador fundamental do acesso igualitário à educação de qualidade - apenas aumentou significativamente nos últimos 15 anos, de 87% para 91%; Na África aumentou de 70% para 74%. Atualmente, 758 milhões de pessoas com 15 anos, e de mais idade, “continuam sem saber ler ou escrever uma simples frase. Aproximadamente dois terços destas são do sexo feminino.”<sup>5</sup> O fato de que tantos adultos não sabem ler e escrever significa que, no passado recente, milhões de crianças do mundo inteiro não usufruíram do direito de acesso a uma educação de qualidade.

Em alguns casos, a negligência ou o preconceito excluem algumas crianças de oportunidades de educação. Em outros casos, pode haver, de fato, o igual acesso à

---

<sup>4</sup> A África do Sul ratificou o PIDESC apenas em janeiro de 2015.

<sup>5</sup> Instituto de Estatística da UNESCO, Literacy Data Release (dados de alfabetização publicados em) 6/7/2016, <http://www.uis.unesco.org/literacy/Pages/literacy-data-release-2016.aspx> acesso em 7 de novembro de 2016.

educação - em termos de possibilidade de inscrição em escolas - mas a qualidade da educação que é oferecida pode ser tão fraca que não proporciona ganhos educativos. Qual é o valor de um edifício escolar se faltam professores qualificados, ou se alguns alunos são impedidos de entrar devido a discriminação que o estado não previne? Tais falhas endêmicas na disponibilização de acesso à educação de qualidade deixaram gerações inteiras atoladas na pobreza.

Os litigantes estratégicos e outros atores da sociedade civil recorreram cada vez mais aos tribunais em busca de soluções. Este estudo analisa os seus esforços, e desse modo revela um registo de sucesso (embora desigual), e uma disposição entre os litigantes e aliados de considerar os efeitos da litigância, e um entusiasmo em aprender com a experiência - com a sua própria experiência e com a dos outros. Espera-se que este relatório lhes proporcione mais uma oportunidade para assim o fazerem.

Claramente, o contexto em que decorre a litigância estratégica é relevante, e este estudo inclui uma visão geral do contexto de litigância em cada um dos países em análise, incluindo os quadros e processos constitucionais e legais, assim como o contexto sociopolítico relativo a educação. Uma breve história da luta de cada país pelo direito à educação, seguida de uma descrição do enquadramento jurídico em que a litigância estratégica decorre, e um esboço dos processos de educação que foram apresentados. A maior parte do estudo examina os impactos percebidos da litigância estratégica em três vias: resultados materiais, alterações na política e na lei, e alteração não material ou atitudinal (referida aqui como "alteração de agenda").

Existem desafios específicos associados com a conquista do acesso à educação de qualidade; este relatório analisa como - e com que sucesso - a litigância estratégica os enfrentou. Estes desafios incluem o *acesso* à educação, como a falta de espaço em escolas, baixos níveis de inscrição de alunos (e altas taxas de abandono) e a exclusão de alguns alunos devido a discriminação. Existe também o desafio de assegurar o acesso à educação de *qualidade*. Ganhar acesso a um lugar na sala de aula pouco significa se o assento está quebrado ou a falta de um professor competente.

## Principais Conclusões

1. *A litigância estratégica tem sido uma ferramenta eficaz para alcançar o acesso igualitário à educação de qualidade no Brasil, Índia e África do Sul.* Isto é claro partindo dos muitos casos aqui examinados que promovem a inclusão e o acesso à educação, particularmente para as crianças mais pobres e marginalizadas. No entanto, muitos dos entrevistados para o estudo acham que mesmo quando a litigância tem êxito em resolver o acesso, falha na questão de resolver adequadamente a "qualidade". Não existe uma correlação clara entre a litigância e as taxas de alfabetização, por exemplo, ou a litigância e o número de crianças que frequentam a escola. Embora esta conclusão se possa dever a uma abordagem excessivamente restritiva na definição de qualidade, é válida para que os litigantes estratégicos e os atores, com quem estes colaboram, a considerar se os alunos que obtiveram acesso à

educação estão recebendo uma educação de qualidade. Se os alunos que não estão ganhando em conhecimento, habilidades e competências, poderá ser necessária mais litigância para resolver a qualidade da educação oferecida.

2. *Geralmente, no Brasil, Índia e África do Sul, os maiores sucessos de litigação ocorreram em melhorias materiais, como as infraestruturas escolares: reparação de edifícios em ruínas e instalação de saneamento básico, materiais pedagógicos, mesas, cadeiras e livros escolares. Componentes mais qualitativas – Tais como a presença de professores treinados adequadamente e normas que valorizam a dignidade de todos os alunos - também foram objeto de litigância, no entanto com menos sucesso.* Por exemplo, a litigância foi crucial na criação de milhares de lugares em creches e pré-escolas no Brasil; a redução do número de crianças fora da escola na Índia de 170.000 para 15.000 em menos de dois anos; e a construção de 138 novas escolas e a nomeação de 145 novos professores permanentes na África do Sul. Foi igualmente impressionante o crescente financiamento para as melhorias no sistema educativo resultante da litigância. No entanto, a concentração apenas em resultados materiais pode distorcer a alocação de recursos e desviar a atenção de outros aspectos importantes de acesso igualitário à educação de qualidade. Esta pesquisa sugere que os litigantes e seus parceiros estão bem assessorados para compreender o sistema de prestação do serviço como um todo e assegurar que a litigância não o deturpar, privilegiando o acesso às custas da qualidade.

3. *A litigância estratégica tem tido um impacto positivo na política educativa e na jurisprudência em todos os três países analisados.* Estas mudanças incluem o reconhecimento da educação na primeira infância como um direito imediatamente realizável no Brasil, a alteração da definição de uma criança que abandonou a escola, que passou de 60 dias consecutivos fora da escola para apenas sete dias, no estado de Karnataka, Índia, e a publicação de normas e regras para a infraestrutura escolar na África do Sul. A litigância também produziu importantes alterações jurisprudenciais, ao esclarecer a realização imediata do direito a educação. Na África do Sul, os tribunais começaram a esclarecer o conteúdo central deste direito, o que contrasta com sua abordagem em outros casos de direitos socioeconômicos.

4. *Os Movimentos sociais e a litigância estratégica interagem de forma que se reforçam mutuamente.* O estudo encontra uma sinergia complexa entre os movimentos sociais e os litigantes, em que os movimentos sociais podem dar origem a litigância e, em certas circunstâncias, a litigância pode catalisar movimentos de mudança. Depois de o *Movimento Creche para Todos* no Brasil experimentar iniciativas de menor escala sem grande sucesso, concluiu-se que uma estratégia mais ousada que enfatizasse a litigância resolveria melhor a deficiência no acesso a educação infantil. Por outro lado, na África do Sul, a necessidade de uma execução robusta das sentenças judiciais existentes levou a um movimento de estudantes que defendia a implementação de casos julgados anteriormente. Quanto a isto, a Índia é um caso isolado no presente estudo, com poucos exemplos de movimentos que deram origem a processos ou processos que tenham dado origem a movimentos sociais e, indiscutivelmente, melhorias pouco sustentáveis no cumprimento do direito.

5. *As sinergias entre movimentos sociais e litigantes conduziram a táticas de litigância inovadoras e novos remédios.* O estudo revela uma compreensão sofisticada da estratégia de litigância entre os litigantes e os líderes do movimento, assim como uma vontade de experimentar novas abordagens. Uma mudança de processos individuais para processos coletivos no Brasil e a utilização de novas estratégias como o "ingresso na ação coletiva" na África do Sul, demonstram uma abordagem pioneira entre os litigantes estratégicos nesses países, o que é menos evidente na Índia.

6. *Os litigantes estratégicos nos três países assumiram genericamente uma abordagem incremental na litigância pelo acesso à educação de qualidade.* É claro que, o contexto local é especialmente significativo na determinação da abordagem de um litigante, e em adotar medidas incrementais pode ser mais atraente para um litigante individual e o seu cliente. Apesar de ainda ser surpreendente que, apesar de ter uma das maiores populações em idade escolar do mundo, a Índia tenha tido poucos processos de litigância de interesse público (normalmente conhecidos na Índia como PILs) de qualquer espécie, e poucos deles relacionados com o acesso à educação de qualidade.

7. *A recolha de dados é um resultado valioso da litigância estratégica.* Em certas ocasiões, a crescente utilização de dados é um propósito consciente da litigância, enquanto em outras ocasiões é um subproduto. De qualquer modo, a informação sobre os resultados da educação e o financiamento da educação, por exemplo, é útil para a mobilização social e a litigância subsequente. De acordo com a pesquisa de campo, os litigantes estratégicos e os parceiros dos movimentos sociais estão usando-os eficazmente.

8. *Globalmente, as estratégias e remédios para aumentar o acesso a educação de qualidade conduziu a uma expansão do espaço democrático e a um movimento no sentido de um diálogo reforçado entre a sociedade civil e o estado.* Os remédios em todos os três países são inovadores. Os comitês conjuntos do governo e da sociedade civil nomeados por tribunais no Brasil e na Índia são bons exemplos de abordagens experimentais concentradas no diálogo. As infraestruturas e provisionamento das ações na África do Sul foram mais de procedimentos contraditórios, mas os acordos extrajudiciais proporcionaram mais espaço para o compromisso. Os esforços para alterar o discurso público e o uso hábil das estratégias dos meios de comunicação também tiveram um impacto positivo no apoio público.

Em conclusão, a litigância estratégica conduziu a sucessos significativos no reforço do acesso à educação de qualidade no Brasil, Índia e África do Sul. Estes sucessos assumiram sobretudo a forma de melhorias materiais, incluindo o aumento de lugares para os alunos pré-escolares no Brasil, a redução do número de crianças fora da escola na Índia e a inclusão de novos professores na África do Sul. No entanto, outras importantes vitórias ocorreram decorrentes da litigância estratégica, incluindo as mudanças nas políticas governamentais e na jurisprudência. Finalmente, existem sinergias complexas entre os litigantes estratégicos e os movimentos sociais, em que a litigância pode surgir de um movimento social existente, ou um movimento social

---

pode nascer como resposta à litigância e as decisões judiciais daí resultantes. Os litigantes estratégicos e os ativistas sociais beneficiam-se do trabalho conjunto, e parece que a estreita coordenação entre os litigantes e os agentes de mudança conduziria a um sucesso ainda maior tanto na sala de audiência como fora dela.

---

The Open Society Justice Initiative uses law to protect and empower people around the world. Through litigation, advocacy, research, and technical assistance, the Justice Initiative promotes human rights and builds legal capacity for open societies. Our staff is based in Abuja, Brussels, Budapest, The Hague, London, Mexico City, New York, Paris, Santo Domingo, and Washington, D.C.

---