



O Direito Social Fundamental à Educação no Brasil

Letícia de Jesus Pereira



AYA EDITORA
2024

Letícia de Jesus Pereira

O Direito Social Fundamental à Educação no Brasil

**Ponta Grossa
2024**

Direção Editorial

Prof.º Dr. Adriano Mesquita Soares

Autora

Letícia de Jesus Pereira

Capa

AYA Editora©

Revisão

A Autora

Executiva de Negócios

Ana Lucia Ribeiro Soares

Produção Editorial

AYA Editora©

Imagens de Capa

br.freepik.com

Área do Conhecimento

Ciências Sociais Aplicadas

Conselho Editorial

Prof.º Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva

Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof.º Dr. Aknaton Toczec Souza

Centro Universitário Santa Amélia

Prof.ª Dr.ª Andréa Haddad Barbosa

Universidade Estadual de Londrina

Prof.ª Dr.ª Andreia Antunes da Luz

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. Argemiro Midonês Bastos

Instituto Federal do Amapá

Prof.º Dr. Carlos López Noriega

Universidade São Judas Tadeu e Lab. Biomecatrônica - Poli - USP

Prof.º Dr. Clécio Danilo Dias da Silva

Centro Universitário FACEX

Prof.ª Dr.ª Daiane Maria de Genaro Chirolí

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Danyelle Andrade Mota

Universidade Federal de Sergipe

Prof.ª Dr.ª Déborah Aparecida Souza dos Reis

Universidade do Estado de Minas Gerais

Prof.ª Ma. Denise Pereira

Faculdade Sudoeste – FASU

Prof.ª Dr.ª Eliana Leal Ferreira Hellvig

Universidade Federal do Paraná

Prof.º Dr. Emerson Monteiro dos Santos

Universidade Federal do Amapá

Prof.º Dr. Fabio José Antonio da Silva

Universidade Estadual de Londrina

Prof.º Dr. Gilberto Zammar

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Helenadja Santos Mota

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano, IF Baiano - Campus Valença

Prof.ª Dr.ª Heloísa Thaís Rodrigues de Souza

Universidade Federal de Sergipe

Prof.ª Dr.ª Ingridi Vargas Bortolaso

Universidade de Santa Cruz do Sul

Prof.ª Ma. Jaqueline Fonseca Rodrigues

Faculdade Sagrada Família

Prof.ª Dr.ª Jéssyka Maria Nunes Galvão

Faculdade Santa Helena

Prof.º Dr. João Luiz Kovaleski

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.º Dr. João Paulo Roberti Junior

Universidade Federal de Roraima

Prof.º Me. Jorge Soistak

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. José Enildo Elias Bezerra

Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Ceará, Campus Ubajara

Prof.ª Dr.ª Karen Fernanda Bortoloti

Universidade Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Leozenir Mendes Betim

Faculdade Sagrada Família e Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais

Prof.ª Ma. Lucimara Glap

Faculdade Santana

Prof.º Dr. Luiz Flávio Arreguy Maia-Filho

Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof.º Me. Luiz Henrique Domingues

Universidade Norte do Paraná

Prof.º Dr. Milson dos Santos Barbosa

Instituto de Tecnologia e Pesquisa, ITP

Prof.º Dr. Myller Augusto Santos Gomes

Universidade Estadual do Centro-Oeste

Prof.ª Dr.ª Pauline Balabuch

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. Pedro Fauth Manhães Miranda

Universidade Estadual de Ponta Grossa

Prof.º Dr. Rafael da Silva Fernandes

*Universidade Federal Rural da Amazônia, Campus
Pauapebas*

Prof.ª Dr.ª Regina Negri Pagani

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.º Dr. Ricardo dos Santos Pereira

Instituto Federal do Acre

Prof.ª Ma. Rosângela de França Bail

Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais

Prof.º Dr. Rudy de Barros Ahrens

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares

Universidade Federal do Piauí

Prof.ª Dr.ª Silvia Aparecida Medeiros

Rodrigues

Faculdade Sagrada Família

Prof.ª Dr.ª Silvia Gaia

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Sueli de Fátima de Oliveira Miranda

Santos

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Thaisa Rodrigues

Instituto Federal de Santa Catarina

© 2024 - **AYA Editora** - O conteúdo deste livro foi enviado pela autora para publicação de acesso aberto, sob os termos e condições da Licença de Atribuição *Creative Commons* 4.0 Internacional (**CC BY 4.0**). Este livro, incluindo todas as ilustrações, informações e opiniões nele contidas, é resultado da criação intelectual exclusiva da autora. A autora detém total responsabilidade pelo conteúdo apresentado, o qual reflete única e inteiramente a sua perspectiva e interpretação pessoal. É importante salientar que o conteúdo deste livro não representa, necessariamente, a visão ou opinião da editora. A função da editora foi estritamente técnica, limitando-se ao serviço de diagramação e registro da obra, sem qualquer influência sobre o conteúdo apresentado ou opiniões expressas. Portanto, quaisquer questionamentos, interpretações ou inferências decorrentes do conteúdo deste livro devem ser direcionados exclusivamente à autora.

P4361 Pereira, Letícia de Jesus

O direito social fundamental à educação no Brasil [recurso eletrônico]. /
Letícia de Jesus Pereira. -- Ponta Grossa: Aya, 2024. 58 p.

Inclui biografia

Inclui índice

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN: 978-65-5379-464-1

DOI: 10.47573/aya.5379.1.241

1. Direitos sociais - Brasil. 2. Direito à educação - Brasil. I. Título

CDD: 379.26

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Bruna Cristina Bonini - CRB 9/1347

**International Scientific Journals Publicações
de Periódicos e Editora LTDA**

AYA Editora©

CNPJ: 36.140.631/0001-53

Fone: +55 42 3086-3131

WhatsApp: +55 42 99906-0630

E-mail: contato@ayaeditora.com.br

Site: <https://ayaeditora.com.br>

Endereço: Rua João Rabello Coutinho, 557
Ponta Grossa - Paraná - Brasil
84.071-150

*À minha avó, Júlia Pereira (in
memoriam), e à minha mãe, Valdevez de Jesus
Pereira, ambas, fonte de força para que eu
jamais desista daquilo que me proponho a
fazer.*

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	8
O DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL	9
O DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	19
O DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA E O MÍNIMO EXISTENCIAL.....	29
POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL.....	38
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
REFERÊNCIAS.....	49
SOBRE A AUTORA.....	53
ÍNDICE REMISSIVO	54

APRESENTAÇÃO

A educação é direito de todos. Para chegar à concepção atual de que a educação é um direito que deve ser ofertado a todos, sem distinção de qualquer natureza, devendo ser promovida em igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, é necessário percorrer um longo processo histórico até chegar à assertiva de se tratar de um direito público subjetivo.

Este livro tem como objetivo, portanto, compreender a educação como um direito social fundamental, demandando do Estado a elaboração e a execução de políticas públicas para que se adquira a sua efetividade.

Para tanto, faz-se necessário revisitar como esse direito foi tratado pelas Constituições que antecederam a Constituição Federal de 1988, abordando, por meio da análise dos dispositivos normativos, como o Estado se posicionava no sentido de dar integral cumprimento à norma.

Além disso, abordam-se as disposições previstas na Constituição Federal de 1988, evidenciando os princípios que caracterizam a educação como um direito fundamental, sem o qual, não há o exercício da cidadania, motivo pelo qual é abordado dentro do contexto do mínimo existencial, haja vista que outros direitos são exercidos a partir dele.

Por último, abordam-se as Políticas Públicas Educacionais a fim de compreender a postura do Estado quando decide fazer ou não fazer algo, ou quais as estratégias que decide adotar para conferir ao direito à educação a efetividade esperada.

Boa leitura!

O DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL

A fim de evidenciar as características atuais do direito à educação, levando em consideração as disposições contidas na Constituição Federal de 1988, importante que se faça, ainda que de forma breve, um retrospecto nas Constituições que a antecederam, com o intuito de demonstrar as modificações no tratamento jurídico-constitucional de tal direito.

Após a independência política do Brasil, em 1822, o país precisava se reestruturar, e isso incluía ter disposições normativas próprias. Com isso, em 25 de março de 1824, era outorgada por D. Pedro I a primeira Constituição do Império, a qual foi muito tímida no que concerne ao direito à educação, prevendo em seu art. 179, inciso XXXII, o direito à instrução primária e gratuita a todos os cidadãos brasileiros (BRASIL, 1824).

O único princípio estabelecido pela primeira Constituição foi, portanto, o da gratuidade, muito embora apresentava-se como um ideal a ser atingido, já que isso demandaria a organização de um sistema público de ensino que, de fato, não havia. Criou-se, então, a obrigatoriedade de que em cada povoado fosse instalada uma escola de primeiras letras, por força do que previa a Lei de 15 de outubro de 1827 (SAVIANI, 2013a).

Ressalta-se, por oportuno, que essa educação gratuita para todos os cidadãos era restrita, uma vez que, de acordo com o art. 6º dessa Constituição¹, os escravos e os índios não eram considerados cidadãos, e estes representam cerca de 40% da população. Em outros termos, a educação para todos não abrangia todos em seu sentido macro, pois, para quase metade da população, esse direito não era devido.

Em 12 de agosto de 1834, é editado um Ato Adicional à Constituição do Império que transferia para as Províncias a competência de legislar e promover a instrução pública, desobrigando o Estado nacional desse nível de ensino. Saviani (2013a) destaca um ponto positivo nessa disposição, tendo em vista que, a partir de então, a instalação de escolas

¹ Art. 6. São Cidadãos Brasileiros

I. Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingenuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação.

II. Os filhos de pai Brasileiro, e Os ilegítimos de mãe Brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, que vierem estabelecer domicilio no Imperio.

III. Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em paiz estrangeiro em sorção do Imperio, embora elles não venham estabelecer domicilio no Brazil.

IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brazil na época, em que se proclamou a Independencia nas Provincias, onde habitavam, adheriram á esta expressa, ou tacitamente pela continuação da sua residencia.

V. Os estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião. A Lei determinará as qualidades precisas, para se obter Carta de naturalisação (BRASIL, 1824).

seria um processo mais fácil por dispensar a autorização da Assembleia Geral.

A partir daí, para a criação e instalação de escolas, o processo passaria a ser menos burocrático e mais ágil, favorecendo a ampliação do acesso ao ensino público, já que a sistemática anterior, dependente da autorização da Assembleia, era um processo lento. Constatação disso é que, em 1832, havia apenas 180 escolas, e destas, 40 não possuíam professores (LIMA, 2010).

As províncias não possuíam estrutura financeira ou técnica para promover a difusão do ensino, o que tornava a disposição acerca da gratuidade da educação, assim como previa a Constituição do Império, muito difícil de alcançar a sua concretude (SAVIANI, 2013b).

Assim, no que concerne à efetividade da educação, o século XIX é marcado pela omissão sistemática e pela mínima intervenção do Estado, repercutindo no que Lima (2010) diz se tratar de um reforço à estratificação social, resultando na pirâmide educacional no Brasil, a qual sempre acompanhou a pirâmide de distribuição da renda e da riqueza.

A média anual de recursos financeiros destinados à educação, no período entre 1840 e 1888, correspondia apenas 1,80% do orçamento do governo imperial e, especialmente para a educação primária e secundária, a média foi de 0,47%. Em 1844, foi o ano de menor investimento, apenas 1,23%, e deste, somente 0,11% para a instrução primária. Em 1888, foi o ano de maior investimento, com 2,55% para a educação e 0,73% para a instrução primária e secundária (SAVIANI, 2013b).

Nota-se que o investimento no direito à educação não era uma das prioridades do Império, visto que o percentual de todo o orçamento público era irrisório, persistindo o conflito entre o que dispunha a norma e o que era realmente efetivado, motivo pelo qual o sistema nacional de ensino não se implantou e o déficit histórico em matéria de educação foi apenas aumentando (SAVIANI, 2013b).

Grandes transformações na cidadania e nos direitos políticos e sociais foram esperadas com o fim da monarquia no Brasil, fato esse que repercutiu na elaboração de um novo diploma normativo, a Constituição da República de 1891. Entretanto, a educação também não era uma das prioridades da República, haja vista que o analfabetismo, nessa época, alcançou o percentual de 85% (LIMA, 2010).

Das principais disposições, cabe ressaltar que à União competia legislar sobre o ensino superior e traçar diretrizes da educação nacional, enquanto que os estados ficaram competentes para legislar sobre o ensino secundário e primário. De acordo com Lima (2010), houve a separação entre o ensino primário e profissional e um ensino secundário fragmentado e com restrições de acesso ao Ensino Superior.

Assim como no Império, o princípio da obrigatoriedade do ensino não foi erigido a princípio constitucional, de modo que o Estado não coagia os pais a colocar seus filhos na escola, mas cada Província (estado) poderia dispor acerca da gratuidade e da obrigatoriedade.

Destaca-se, ainda, a previsão da laicidade como princípio educacional², princípio este que se baseia na educação sem vinculação à igreja ou religião, consistindo na ruptura, do ponto de vista jurídico, do ensino prestado pelos padres da Companhia de Jesus (jesuítas), como ocorria no país.

Nesse sentido, Saviani (2013b, p. 749) explica:

Claro que o empenho em laicizar a esfera pública, remetendo para o âmbito privado todas as questões de ordem confessional, implicava uma forte responsabilidade do governo central na instituição de um sólido sistema público de ensino, extensivo a todo o território da nação que acabava de se organizar como um Estado republicano. No entanto, isso também não veio a ocorrer.

Esse sistema organizado, tendente a proporcionar uma educação para todos os brasileiros, não aconteceu, pelo contrário, ao longo da Primeira República, esse direito continuou estagnado e os números de analfabetos se mantiveram no índice de 65% entre 1900 e 1920, com um aumento considerável nos números, pois, de 6.348.869, em 1900, em 1920 o número era de 11.401.715 (SAVIANI, 2013b).

De acordo com Flach (2011), o sistema escolar era uma projeção da mentalidade colonial, muito embora o período já fosse republicano, visto que o poder era exercido pelas oligarquias rurais; a burguesia industrial em ascensão tinha como referência a classe latifundiária, e as classes emergentes não tinham afinidade com a camada mais pobre da população. Em outros termos, a promoção da educação era uma possibilidade de preservar a estrutura aristocrata existente até então.

² Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 6º Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos (BRASIL, 1891)

Nesse sentido, as oportunidades educacionais eram diferentes, pois, dependendo da classe social na qual o indivíduo estava inserido, havia o fortalecimento de um sistema que Ribeiro (2021) denomina de “bifurcação dos caminhos escolares” após o primário: a via para o povo eram as escolas profissionais, enquanto a via para a elite eram as escolas secundárias articuladas para preparar o aluno para o ingresso no ensino superior (FLACH, 2011).

A Constituição da República de 1934, foi a primeira a destinar um capítulo para as disposições do direito à educação. No Título V, intitulado como “Da Família, da Educação e da Cultura”, estava contido o Capítulo II (“Da Educação e da Cultura”), prevendo princípios antes ignorados pelas duas Constituições que a antecederam, tais como: a) universalidade do direito à educação³; b) gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário⁴; c) liberdade de ensino (art. 150, parágrafo único, alínea c)⁵; d) estabilidade e remuneração condigna dos professores (art. 150, parágrafo único, alínea f)⁶; e) liberdade de cátedra (art. 155)⁷, dentre outros.

Cabe destacar que a própria Constituição, em seu art. 156, previa que a União e os Municípios deveriam aplicar, no mínimo, 10% do orçamento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos; e os Municípios e o Distrito Federal deveriam aplicar, no mínimo, 20% desses valores (BRASIL, 1934).

Percebe-se, com isso, a preocupação do constituinte com relação ao reaparelhamento da educação pública e ao investimento por meio da vinculação orçamentária no sentido de dar efetividade a esse direito, a qual fica evidente principalmente quando é comparada com os investimentos no período do Império, que não chegavam a 3%.

De fato, houve um aumento nos investimentos relacionados à educação. Com relação às despesas da União, por exemplo, a educação ocupava o 6º lugar na classificação das áreas, entretanto, as três primeiras – Fazenda, Militar e Viação e Obras

3 Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana (BRASIL, 1934) (deu-se destaque)

4 Art. 150 - Compete à União:

Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e e, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos; (BRASIL, 1934)

5 c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual; (BRASIL, 1934)

6 f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna (BRASIL, 1934)

7 Art. 155 - É garantida a liberdade de cátedra. (BRASIL, 1934)

Públicas – consumiam 89,8% do orçamento em 1932 e 86,4% em 1936. Os percentuais de investimentos federais na educação passam de 2,1%, em 1932, para 2,5%, em 1936 (RIBEIRO, 2021).

No mesmo período os estados reduzem os investimentos de 15% para 13,4%, e os municípios ampliam de 8,1% para 8,3%. Tudo isso, apesar da disposição da Constituição de 1934 sobre os investimentos da União não serem menor do que 10%, bem como os municípios e estados não investirem menos do que 20% no ensino (RIBEIRO, 2021).

Muito embora tais investimentos estivessem abaixo daquilo que previa a Constituição, de acordo com Ribeiro (2021), foi o bastante para proporcionar certa ampliação na organização escolar, uma vez que ampliou as unidades escolares e, conseqüentemente, o número de matrículas, pois em 1932, eram 2.274.213 pessoas matriculadas, e, em 1936, esse número aumentou para 3.064.446.

Mas isso não foi o suficiente para provocar uma profunda transformação na organização escolar da época. Os números de alunos reprovados continuaram aumentando nos graus elementar e secundário; uma grande quantidade de alunos deixou de concluir o ensino médio e superior em relação à conclusão do elementar, reiterando, com isso, o alto grau de seletividade como uma das principais características da organização escolar brasileira (RIBEIRO, 2021).

A Constituição de 1934 pode ser considerada a primeira a trazer elementos essenciais sobre os princípios e características da educação, muito embora o seu tempo de vida tenha sido efêmero, já que foi substituída pela Constituição de 1937, a qual suprimiu e relativizou alguns princípios editados na Carta anterior, além de retirar do seu bojo a vinculação orçamentária. Por tais motivos, de acordo com Câmara (2013), esta pode ser considerada como a Constituição do retrocesso em matéria de educação.

O caráter público da educação passa a ser relativizado pelo que dispunha o art. 129 ao ditar que o dever da Nação, dos Estados e dos Municípios com relação à promoção da educação à infância e juventude, por meio de instituições públicas de ensino, somente se daria quando faltassem os recursos necessários à educação em instituições particulares (BRASIL, 1937)⁸.

8 Art. 129 - À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e

Ainda em conformidade com o art. 129, o legislador diz que o ensino pré-vocacional e profissional é destinado às classes menos favorecidas, sendo dever do Estado. Entretanto, também estabelece que atuará subsidiando a iniciativa dos Estados, Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais, bem como, estipula ser dever das indústrias e dos sindicatos econômicos, a criação, na esfera de sua especialidade, de escolas de aprendizes destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados (BRASIL, 1937).

Ribeiro (2021) destaca que o texto explicita a orientação político-educacional capitalista, tendente à preparação de um maior contingente de mão de obra possível para atender as necessidades do mercado. Entretanto, não o faz com o intuito de superar a dicotomia estabelecida entre trabalho intelectual e manual, uma vez que essa educação é voltada para as “classes menos favorecidas”.

Isso equivale ao simples reconhecimento de que o estágio que pretendem alcançar exige uma mão de obra qualificada de origem social predeterminada (desfavorecida), qualificação esta que, no entanto, não representará a conquista de uma posição social basicamente distinta e sim uma melhora dentro do próprio grupo (RIBEIRO, 2021, p. 149).

Nesse caso, trata-se de uma forma de continuar mantendo a estratificação social, fazendo a distinção entre aqueles a quem se destina uma educação profissionalizante, para fins de atender os interesses do capital, e aqueles a quem se destina uma educação acadêmica, cujo intuito é o ingresso no ensino superior, o que permite a este último, por oportuno, fazer as escolhas, devido às oportunidades que surgem.

Entretanto, de acordo com França (2014), apesar de constar a obrigação das empresas de manterem o ensino primário para os filhos dos operários ou associados, devido à repercussão financeira que isso traria às empresas, estas não se dispuseram ao cumprimento de tal comando, o que, aliado ao fato de não haver regulação por parte do Estado, acabou sendo uma disposição inócua.

A Constituição de 1937, por sua vez, deixa evidente que a educação primária será obrigatória e gratuita, de acordo com o art. 130, mas destaca que essa gratuidade “não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados”. A partir de então, passa-se a exigir dos que não alegassem essa condição ou notoriamente não

dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

pudessem alegar a escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar (BRASIL, 1937).

Nesse sentido, destaca-se o que diz Flach (2011, p. 290):

Da mesma forma que a limitação de matrículas previstas na Constituição de 1934, a exigência de contribuição para a caixa escolar prevista na Constituição de 1937, além de demonstrar uma concepção limitada, senão estreita sobre a obrigatoriedade e gratuidade do ensino, pode ter contribuído de forma *sui generis* para que a procura pela escola e a permanência nela se mostrassem de difícil efetividade. Quanto às questões práticas de tal previsão, visto a inexistência de dados, podemos supor que a gratuidade parcial prevista no texto constitucional demonstra uma concepção discriminatória em relação às classes sociais que compõem a sociedade brasileira, fortalecendo a separação entre as mesmas.

As Leis Orgânicas de Ensino surgem no sentido de organizar a educação nacional, e essa organização se deu por parte, não como um sistema integrado, regulado por uma lei unificada. As leis regularam o ensino secundário e primário, os ensinos industrial, comercial e normal, além de estabelecerem a previsão de criação do Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), tudo em conformidade com o que dispunha a Constituição de 1937 no que concerne ao dever prioritário do Estado no ensino profissional (SAVIANI, 2013b).

Com o advento da Constituição de 1946, promulgada em 18 de setembro, os princípios da Constituição de 1934 foram resgatados. No Título VI (Da Família, da Educação e da Cultura), do Capítulo II, foram incluídas as disposições acerca “Da Educação e da Cultura”, onde retomou-se a vinculação orçamentária, fixando o percentual de investimento de, no mínimo, 20% para os estados e municípios, e 10% para a União (BRASIL, 1946). Entretanto, de acordo com Saviani (2013b), essa não era a realidade de investimentos, haja vista que em 1955 a União investia cerca de 5,7%; os estados 13,7%; e os municípios, 11,4%.

Flach (2011, p. 292) destaca que:

Considerando a educação como um direito social, podemos inscrever a Constituição de 1946 e a previsão de recursos para aplicação no setor educacional como um compromisso público de garantia para a efetividade de tal direito, principalmente quando os princípios de obrigatoriedade e gratuidade se mostram tão explícitos no texto constitucional, mesmo que tal compromisso não tenha efetividade na prática da política educacional, conforme a história vem demonstrando, visto que o Brasil ainda persegue, nos dias atuais, essa questão.

A educação volta a ser um direito de todos⁹, prevalecendo, nesse contexto, a ideia de educação pública, muito embora também tenha previsto a livre iniciativa à esfera particular¹⁰. O ensino primário obrigatório e gratuito, a liberdade de cátedra e concurso público para o provimento dos cargos, bem como a criação de institutos de pesquisa, também foram dispostos na nova Constituição¹¹ (BRASIL, 1946).

Contudo, havia a necessidade de regular a educação no âmbito nacional, e, nesse sentido, é elaborada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1961 (Lei nº 4024/61), a qual dispôs sobre a educação primária. Entretanto, de acordo com o art. 30, parágrafo único, a obrigatoriedade para alguns casos foi relativizada, tais como: “comprovado estado de pobreza do pai ou responsável; insuficiência de escolas; matrícula encerrada; doença ou anomalia grave da criança” (BRASIL, 1961).

A despeito da importância da LDB de 1961, as disposições acima mencionadas caracterizam a formalização da inércia do Poder Público no que concerne às situações em que deveria agir. Isso porque, acaba normalizando a falta de acesso à educação de forma expressa, sem que haja a preocupação em corrigir ou pelo menos diminuir o número de crianças que não frequentavam a escola.

De acordo com os ensinamentos de Flach (2012) acerca da obrigatoriedade do ensino primário, ainda faltava a previsão de mecanismos para que as disposições formais se tornassem ações efetivas, de maneira que a população realmente tivesse acesso a essa educação, o que seria viável com a ampliação do número de vagas e escolas, a contratação de professores, a criação de mecanismos que fiscalizassem e garantissem que os pais ou responsáveis matriculassem as crianças, e o aumento de recursos destinados para tal finalidade.

Com o advento da Constituição de 1967, sob a égide do regime militar, a educação foi tratada em seu Título IV, “Da Família, da Educação e da Cultura”, relativizando o

9 Art. 166 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana (BRASIL, 1946).

10 Art. 167 - O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem (BRASIL, 1946).

11 Art. 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;

II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;

[...]

VI - para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concurso de títulos e provas. Aos professores, admitidos por concurso de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade;

VII - é garantida a liberdade de cátedra.

princípio da gratuidade em conformidade ao que dispunha o art. 168, § 3º, inciso III. Havia a possibilidade de substituição do regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido, posteriormente, o reembolso no caso de ensino de grau superior (BRASIL, 1967).

A Carta Constitucional de 1967 não contemplou os princípios da seleção pelo mérito, estabilidade dos professores, remuneração condigna do corpo docente, vitaliciedade, inamovibilidade dos cargos, tampouco a vinculação orçamentária para os entes públicos. Sobre a Constituição de 1969, formalmente Emenda Constitucional nº 1, de 17 de novembro de 1969, manteve-se os mesmos dispositivos da Constituição de 1967 sobre educação, alterando apenas a redação de alguns dispositivos (SAVIANI, 2013b).

Chegando à atual Constituição da República Federativa de 1988, a educação foi prevista no art. 6º como direito social, além de dedicar a Seção I, do Capítulo III, para tratar especificamente sobre esse direito, em conjunto com a cultura e do desporto. A CF/1988 resgatou princípios suprimidos nas Cartas anteriores, conforme previsto no art. 206 e incisos:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (BRASIL, 1988)

Trata-se, portanto, da Constituição que destinou mais artigos para tratar de forma sistemática sobre o direito à educação. Resgatou princípios antes suprimidos pelas Cartas

anteriores, criou novos princípios que mudaram a forma de promoção desse direito, de modo que se universalizou, embora que formalmente, o acesso a todos.

Como se trata da atual Constituição, com as disposições que se aplicam ao direito à educação nos dias de hoje, foi destinado um tópico à parte, para fins de abordar os princípios acima citados de forma individual, embora a uns dê-se maior destaque, compatibilizando-os com o objeto de pesquisa.

O DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 chancelou as mudanças que estavam ocorrendo no país após o fim de um período ditatorial que perdurou por mais de duas décadas. Foram mudanças políticas, administrativas e jurídicas que repercutiram na estrutura estatal, as quais foram imprescindíveis para que possibilitasse a instalação de um Estado Democrático de Direito. Para tanto, o constituinte estabeleceu um rol extenso de direitos e garantias aos cidadãos, sendo uma das características mais marcantes da nova ordem constitucional (HACHEM; KALIL, 2016).

Assim, no Título II “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, o legislador estabelece uma ampla proteção aos bens jurídicos, com a subdivisão em cinco capítulos: “Dos Direitos Individuais e Coletivos”, “Dos Direitos Sociais”, “Da Nacionalidade”, “Dos Direitos Políticos” e “Dos Partidos Políticos”. Todos os direitos, portanto, que estão contidos no Título II da Constituição Federal de 1988, são formalmente direitos fundamentais (do art. 5º ao 17º) (BRASIL, 1988).

A educação está prevista na Carta Constitucional em seu art. 6º como um direito social, sendo detalhada no Título VIII, intitulado “Da Ordem Social”, no Capítulo III “Da Educação, da Cultura e do Desporto”, e de forma específica sobre a educação, dos artigos 205 ao 214. No art. 205, a educação é tida como direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, cuja finalidade deve ser o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania, bem como a sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Como se percebe, um dos pontos de distinção entre a Constituição de 1988 e aquelas que a antecederam, consiste na titularidade do direito, pois enquanto a de 1988 prevê que a educação é direito de todos, as demais tratavam a educação pública de forma assistencial, à disposição daqueles que provassem falta ou insuficiência de recursos, de forma que havia pouca preocupação em garantir uma educação de qualidade a todos os brasileiros.

Assim, de acordo com Sousa (2010), a nova ordem constitucional prevê uma

educação pautada na formação humanística e, concomitantemente, profissional, fixando princípios específicos que devem regê-la, mas além deles, os princípios gerais estabelecidos na CF/88, mormente o princípio da dignidade da pessoa humana, indicado no art. 1º, III, que será abordado no tópico seguinte.

O art. 206 da atual Carta resgatou princípios antes suprimidos pelas Constituições anteriores, além de criar outros, reforçando as concepções democráticas atingidas pelo regime ditatorial que antecedeu a sua elaboração. Dentre esses princípios, cite-se a igualdade de condições de acesso e permanência, previsto no inciso I, em que é assegurado a todos os brasileiros condições iguais de ingressar na escola, bem como, para aqueles que tiverem ingressado, o Estado deve oferecer condições para a permanência, evitando, com isso, a evasão.

Importante destacar que, para que isso ocorra, é necessário que haja investimento em políticas públicas que garantam a democratização do acesso e a permanência na escola dos grupos minorizados, aqueles que estão à margem, que não conseguem ingressar ou continuar os estudos, seja em decorrência da pobreza, de alguma deficiência, da região onde estão inseridos ou da cor da sua pele.

Quando analisamos o analfabetismo no Brasil fica evidente essa distinção com relação ao acesso à educação. Em 2019, a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade chegou a 6,6%, ou seja, 11 milhões de pessoas eram analfabetas. Destas, a maior parte concentra-se na Região Nordeste (13,9%), enquanto que somadas as Regiões Sul e Sudeste, as taxas eram de 3,3%. Na Região Norte, a taxa era de 7,6%, e no Centro-Oeste, 4,9%. Pessoas pretas e pardas representam 8,9% de analfabetos, enquanto pessoas brancas, apenas 3,6% (IBGE, 2019).

O Nordeste é, portanto, a região com o maior índice de pessoas sem qualquer instrução, mas o discurso instaurado é que os nordestinos não se esforçam o suficiente, tal qual pessoas do Sul, por exemplo. Mas será que as oportunidades de acesso, os investimentos nesse direito, são equivalentes nas duas regiões? Do mesmo modo, quando se pensa na desproporção entre o acesso ao ensino a pessoas de cor preta ou branca, há igualdade de condições para os dois públicos?

Sobre a permanência na escola, também não se mostra igualitária, tendo em vista que a proporção de pessoas de 25 anos ou mais que finalizaram a educação básica obrigatória, ou seja, que concluíram o ensino médio, no mínimo, representava apenas 48,8%, em 2019, sendo que 46,6% dessa população estava concentrada nos níveis de instrução até o ensino fundamental completo ou equivalente; 27,4% tinham o ensino médio completo ou equivalente; e 17,4%, o ensino superior (IBGE, 2019). Os dados evidenciam que a educação ainda não é um direito igualmente acessível a todos.

Nas lições de Silva (2009), essa garantia formal de acesso e permanência ao ensino há de ser realizada por meio de ações afirmativas que ofereçam às crianças e adolescentes de famílias de baixa renda,

[...] condições materiais e efetivas de acesso à escola e meios especiais que os ajudem a manter-se nela, não com facilidades de promoção de ano para ano, mas com meios materiais de manutenção própria e de sua família, para que não tenham necessidade de deixar os estudos para trabalhar e ajudar a sustentar a casa. Não se trata de esmola, mas de oferecer uma vida digna aos pais para que os filhos possam estudar (SILVA, 2009, p. 789).

Sabe-se que um programa do governo federal, similar ao que pensava José Afonso da Silva (2009), foi criado em 2001, cujo intuito é justamente a transferência de renda, desde que preenchidos alguns requisitos, às famílias de crianças e adolescentes de baixa renda, pagas mediante bolsa mensal em dinheiro para estimular a frequência escolar regular e, conseqüentemente, oportunizar o acesso e a permanência do aluno na escola.

Mas é necessário ir mais além, pois sem uma mudança profunda nas relações econômicas e sociais, esses programas acabam se tornando apenas paliativos, por mais importante que sejam. É imprescindível, portanto, que se dê condições econômicas às famílias para que as crianças possam, posteriormente, manter-se por si mesmas, sem a necessidade desse atendimento suplementar (SILVA, 2009).

Trata-se, pois, de ratificar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil quando estabelece em seu art. 3º:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Assim, não há justiça social, desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e da marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais, tampouco a promoção do bem-estar de todos se um dos direitos básicos como a educação não for acessível a todos, indistintamente.

Hachen e Kalil (2016, p. 154) evidenciam que:

A educação consiste em um direito fundamental social que possui estreita relação com o desenvolvimento econômico e principalmente social dos Estados, pois sua promoção fomenta o avanço científico e tecnológico, além de permitir aos indivíduos uma maior mobilidade social, o que conseqüentemente contribui com a redução das desigualdades sociais. Ademais, em termos bastante objetivos, é um dos fatores decisivos para o cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos Estados, já que um dos critérios utilizados para defini-lo é o grau de escolaridade dos cidadãos.

Entretanto, ainda que a Constituição tenha representado um grande avanço quanto ao tratamento do direito à educação, o acesso a ela não tem sido oportunizado em igualdade de condições. Essa assertiva é reflexo de uma sociedade marcada pela má distribuição de renda, onde o ensino básico, como se percebe, ainda não é ofertado a todos, e essa desigualdade é ainda mais latente quando a análise se volta ao ensino superior, o qual é privilégio de classes economicamente mais favorecidas.

Bobbio (2011, 125), a respeito dessa correlação com os direitos sociais e a redução das desigualdades, leciona que:

A razão de ser de direitos sociais, como a educação, o direito ao trabalho, o direito à saúde, é uma razão igualitária. Todos esses três direitos objetivam reduzir a desigualdade entre quem tem e quem não tem, ou colocar um número cada vez maior de indivíduos em condições de serem menos desiguais no que diz respeito a indivíduos mais afortunados por nascimento ou condição social.

Destarte, estabelece a Constituição, em seu art. 206, inciso IV, acerca da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, o que envolve o não pagamento de quaisquer aportes, bem como o fornecimento de material escolar, transporte, alimentação e tudo o que for necessário ao estudo¹², além da concessão de bolsas de estudos para o ensino fundamental e médio aos educandos que demonstrem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares na rede pública na localidade que reside

¹² Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

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 saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (BRASIL, 1988)

o estudante (art. 213, §1º, CF/88).

Vê-se que a Constituição amplia o sentido de gratuidade do ensino, não sendo limitado apenas ao ensino fundamental, mas a todos os níveis. Sousa (2010) explica que a gratuidade não pode ser dissociada da obrigatoriedade, à qual está vinculada a concepção de que o direito à educação é um direito social de cidadania genuíno, pois o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva, razão pela qual, a educação básica¹³ é dever do Estado, devendo ser efetivada de forma obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade (art. 208, I, CF/1988).

Quanto ao ensino médio, em conformidade com o inciso II, do art. 208, será promovido de forma gratuita e mediante progressiva universalização. Conforme explica Oliveira (1999), essa previsão torna menos efetivo o compromisso do Estado na incorporação futura deste nível de ensino à educação compulsória. Entretanto, aduz que acaba tendo pouco efeito prático, já que o elemento preponderante de sua expansão consiste no fluxo do ensino fundamental e a conseqüente pressão popular para a sua expansão.

Com relação aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, o acesso se dá conforme a capacidade de cada um, de acordo com o inciso V, do art. 208, CF/88. Assim, levando-se em consideração a previsão normativa, seria correto dizer que a pessoa que não teve acesso à educação para além do ensino médio não foi capaz o suficiente? Faltou esforço de sua parte em alcançar, por exemplo, o ensino superior?

Especificamente nesse ponto, a Constituição adota claramente o modelo neoliberal, no qual a garantia dos direitos sociais é reservada a quem conseguir se esforçar o suficiente para alcançá-los, desconsiderando que a cada indivíduo não são dadas as mesmas condições de acesso e permanência.

Destarte, explica Chaves e Gehlen (2019, p. 293):

No modelo neoliberal, a solução para as desigualdades sociais é entendida como responsabilidade de cada indivíduo e de sua capacidade de responder às condições do mercado. Nesse modelo, a principal preocupação é a imposição de uma noção de desenvolvimento, que não visa melhorar as situações de vida da população, visto que está orientado pelas exigências do mercado e de crescimento econômico. Também procura ampliar as condições para que o modelo econômico dominante continue estendendo-se com êxito em benefício de poucos, ou seja, da classe do-

13 De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), em seu art. 4º, inciso I, a educação básica é organizada da seguinte forma: a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio (BRASIL, 1996).

minante que concentra o poder econômico e político, apropriando-se privadamente da maior parte da riqueza socialmente produzida.

Nesse contexto, segundo dados do IBGE (2019), mais de 50% das pessoas que conseguem chegar ao ensino superior concentram maior rendimento, e essa desigualdade no acesso é mais evidente quando a análise se volta ao Nordeste, haja vista que é a região com 49,1%, das pessoas com mais de 25 anos de idade que não têm instrução ou possuem apenas o ensino fundamental incompleto, e apenas 12,1% possuem curso superior, enquanto na região Sudeste, em comparação, 20,5% das pessoas têm ensino superior.

Importante salientar, no entanto, que o Poder Público vem criando ações afirmativas para garantir o acesso ao ensino superior às camadas excluídas desse nível de ensino. As cotas sociais, raciais e cotas por deficiência são exemplos de políticas afirmativas com esse intuito.

Muito embora a Constituição não aborde a educação superior como direito público subjetivo¹⁴, como o faz quando da previsão do ensino básico (art. 208, I c/c art. 208, §1º, CF/1988), garante o direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida, nos termos do art. 206, IX. Entretanto, como se pode verificar, os índices relevam que nem todos os níveis de ensino estão disponíveis a todos, pois a oferta à educação ainda guarda resquícios das condições de desigualdades sociais e regionais existentes no país.

A desigualdade no acesso à educação pública, não só considerada aqui os níveis mais altos, mas a educação básica, também é evidenciada quando o educando possui alguma deficiência, independentemente do tipo. Como forma de garantia do acesso desse público, no entanto, a Constituição prevê no art. 208, inciso III, que “[...] o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino”.

Assim, não basta que o Estado garanta, mediante previsão legal, o acesso e permanência na escola, sendo necessário que essa escolarização esteja disponível a todos, independentemente de características físicas, regionais, sociais ou raciais que reforçam a exclusão educacional no Brasil. Nesse ponto, é imprescindível que as Políticas Públicas

¹⁴ Sobre a concepção de educação como direito público subjetivo, abordaremos no tópico seguinte.

estejam tendentes à promoção do acesso, mas que esse acesso reconheça a diversidade e a inclusão como pontos essenciais para uma educação de qualidade.

Nesse sentido, também faz parte dos princípios da educação, a garantia de um padrão de qualidade (inciso VII, art. 206), mas para que essa qualidade atinja os padrões esperados, é necessário que todos os princípios previstos no art. 206 sejam atingidos, além daqueles já abordados: liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (inciso II); pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas (inciso III); valorização dos profissionais da educação escolar (inciso V); gestão democrática (inciso VI); piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública (inciso VIII).

Sobre a educação de qualidade, o art. 4º, inciso IX, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, prevê que os padrões mínimos de qualidade de ensino são definidos “como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. É claro que, para que isso aconteça, necessário se faz que todos os entes estejam engajados na edição e implementação de políticas públicas educacionais, participando de forma conjunta com os líderes políticos, professores, gestores de escolas, pais de alunos, comunidade escolar em geral.

Na liberdade de ensinar, Tavares (2008) destaca que existem diversas liberdades: a) liberdade de cátedra, propriamente dita; b) liberdade de escolha, inclusive dos pais quanto a certos conteúdos e estabelecimentos de ensino, já que podem escolher não frequentar escolas públicas, mas privadas, dentro da dimensão individual do direito à educação.

Deve-se considerar, ainda, que, no Brasil, o ensino é aberto à livre iniciativa privada (art. 209, CF/1988), desde que cumpra as normas gerais da educação nacional, seja autorizado e se submeta à avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Assim, é possível falar numa dimensão não-prestacional do direito à educação, consistente no direito de escolha, livre, sem interferências do Estado, quanto à orientação educacional, conteúdos materiais e opções ideológicas. Nesse sentido, o Estado cumpre e respeita o direito à educação quando deixa de intervir de maneira imperial ditando orientações específicas sobre a educação, como “versões oficiais da História” impostas como únicas admissíveis e verdadeiras, ou com orientações políticas, econômicas ou filosóficas. Também cumpre a referida dimensão deste direito quando admite a pluralidade de conteúdos (não veta determinadas obras ou autores, por questões ideológicas, políticas ou morais) (TAVARES, 2008, p. 8).

Com efeito, percebe-se o sentido de prestação negativa por parte do Estado no que concerne à não interferência nas liberdades que são essenciais ao ensino e à aprendizagem, sendo elas formadoras de opiniões críticas a respeito dos fatos sociais, moldando a pessoa para a prática da cidadania.

É nesse contexto que a noção de uma “Escola sem Partido”, como defendido por muitos, ofende o texto constitucional e os princípios democráticos, na medida em que se tolhe a possibilidade de estimular nos alunos uma criticidade a partir de determinadas posições e situações políticas, as quais estão impregnadas nas convicções ideológicas, políticas, morais e religiosas, que fazem parte de todo ser humano.

Cabe mencionar, ainda, o princípio específico previsto no inciso V, do art. 206, que é a valorização dos profissionais da educação. Valorização essa que perpassa a obediência a um piso salarial digno, condições mínimas de trabalho, mas também que não haja ingerência na sua liberdade de cátedra, por exemplo. Isso tudo está atrelado à educação de qualidade, pois o trabalho docente impacta dentro e fora de sala de aula, seja no desempenho dos estudantes, no atendimento dos padrões mínimos de qualidade da escola e, conseqüentemente, no desenvolvimento do país.

O padrão de qualidade, no entanto, também precisa de investimentos mínimos para que possa ser efetivado em todas as suas nuances. Dessa forma, a Constituição de 1988 resgatou a vinculação orçamentária de investimentos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, devendo a União aplicar anualmente, nunca menos de 18%, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nunca menos de 25%, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências (art. 212, CF/1988). Percebe-se que, das vinculações anteriormente previstas, nesta, os percentuais foram elevados, já que antes era no mínimo 10% para a União e 20% para os demais entes.

Esses recursos públicos serão distribuídos de forma a assegurar a prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação (art. 212, §3º).

Parte dos recursos a que se refere o art. 212, *caput*, devem ser destinados à

manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação e à remuneração condigna de seus profissionais, de forma que a distribuição dos recursos e de responsabilidade entre o Distrito Federal, os Estados e Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito dos Estado e do DF, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (art. 212-A, inciso I) (BRASIL, 1988).

Tais recursos serão distribuídos entre os Estados e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária de cada ente público (art. 212-A, inciso III) (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, acerca das responsabilidades de execução, competência material dos entes públicos, a Constituição dispõe que os Municípios serão responsáveis por “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (art. 30, VI). Não é vedado, no entanto, a atuação do Município em outros segmentos da educação e ensino, desde que mantenha sua atuação, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, §2º).

Aos Estados e ao Distrito Federal incumbe, de forma prioritária, a promoção do ensino fundamental e médio (art. 211, §3º, CF/1988). Entretanto, “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório” (art. 2011, §4º) (BRASIL, 1988).

Assim sendo, os recursos públicos devem ser aplicados considerando a prioridade na promoção da educação de cada ente público. Não obstante, é importante destacar que tais recursos não serão destinados apenas às escolas públicas, mas também às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, assim definidas em lei, desde que comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação, e, no caso de encerramento de suas atividades, assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público (art. 2013 e incisos, CF/1988).

Apesar da permissão de investimento no setor privado, a educação é considerada serviço público essencial, “[...] que ao Poder Público impende possibilitar a todos – daí a preferência constitucional pelo ensino público, pelo quê a iniciativa privada, nesse campo, embora livre, é meramente secundária e condicionada” (SILVA, 2009).

Pelos dados até aqui analisados, resta claro que as disposições normativas muitas vezes se distanciam da realidade, conforme evidenciado pela análise de alguns índices acerca do acesso e da permanência na escola, principalmente se levar em consideração os níveis de analfabetismo e acesso à educação superior.

Assim, sobre a possibilidade de exigibilidade do direito à educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), considerando estar compreendido dentro do mínimo existencial, é que se destina o próximo capítulo, com destaque à concepção de ser ele um direito social fundamental, conforme vem sendo aqui abordado.

O DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA E O MÍNIMO EXISTENCIAL

No Título II, da Constituição Federal de 1988, o constituinte dispensou ampla proteção aos bens jurídicos imprescindíveis à tutela da dignidade humana, assegurando como direitos formalmente fundamentais todas os dispositivos ali contidos, intitulados como “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, do art. 5º ao art. 17 (HACHEM; KALIL, 2016).

Além desses, de acordo com o art. 5º, §2º, os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais recepcionados pelo sistema jurídico brasileiro, reconhecendo, portanto, a existência de direitos materialmente fundamentais (BRASIL, 1988).

O §1º, ainda do art. 5º, dita que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Em outros termos, são direitos que podem ser exercidos desde logo pelo cidadão, independentemente de regulamentação infraconstitucional, pois geram efeitos jurídicos imediatamente. Tais direitos prescindem, portanto, de uma prestação positiva fática e normativa para a sua proteção, e estão inseridos nos direitos de primeira dimensão. São exemplos desses direitos: liberdade de locomoção, direito à informação, liberdade de expressão, de reunião, de associação, de consciência etc. (BRASIL, 1988).

Hachen e Kalil (2016) esclarecem que os direitos fundamentais podem ser estudados a partir de duas perspectivas: subjetiva e objetiva. A primeira delas diz respeito à possibilidade conferida ao titular do direito de exigir judicialmente o cumprimento do dever jurídico imposto ao Estado, ou seja, a exigibilidade da posição jurídica protegida pelo direito fundamental. A perspectiva objetiva, por sua vez, impõe aos Poderes Públicos o dever de adotar medidas destinadas a proporcionar a integral satisfação dos direitos fundamentais, independentemente de provocação ou exigência do seu titular.

Nesse sentido, a partir da concepção objetiva dos direitos fundamentais, é do Estado a incumbência de atuar de forma preventiva para evitar a violação desses direitos, tornando possível aos indivíduos o seu exercício de maneira plena. Desse modo, é imprescindível que atue no sentido de implementar as ações necessárias para satisfazê-los, torná-los efetivos (HACHEM, 2013):

Nessa medida, pode-se dizer que o sistema constitucional brasileiro instituiu um regime jurídico especialmente protetivo aos direitos fundamentais, tutelando-os de modo diferenciado em uma dupla perspectiva: (i) em um sentido negativo, blindando-os contra ações ofensivas do Poder Constituinte Reformador, ao proibir a edição de emendas constitucionais tendentes a aboli-los (art. 60, §4º, IV, CF); (ii) em um sentido positivo, prevenindo-os contra omissões atentatórias do legislador, do administrador e do juiz, ao determinar que as normas que os consagram desfrutam de aplicação imediata (art. 5º, §1º, CF). Cuida-se, pois, de um regime que, de um lado, assegura a proteção contra investidas de majorias parlamentares que pretendam vergastar o conteúdo dos direitos fundamentais, eliminando-os da Constituição, e de outro, impulsiona a promoção efetiva desses direitos quando a inércia – intencional ou não – do Poder Público inviabilizar o seu exercício por omissão na sua regulamentação normativa ou na sua implementação material (HACHEM, 2013b, p. 93)

Por conseguinte, a concepção de que os direitos fundamentais requerem certa abstenção do Poder Público vem sendo cada dia mais criticada, haja vista que o Estado deve atuar no sentido de proteger os direitos fundamentais, inclusive no que concerne à edição de instrumentos normativos, bem como na elaboração e execução de políticas públicas voltadas à promoção dos direitos e dos pressupostos para o seu exercício. Não há como falar em inviolabilidade de domicílio (direito fundamental), se não houver moradia (direito social), por exemplo.

Os direitos sociais, por sua vez, estão previstos na Constituição em seu art. 6º, tais como: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Esses direitos estariam inseridos nos direitos de segunda dimensão, os quais, embora possam ser reivindicados judicialmente, sua efetivação depende da existência de regulamentação infraconstitucional, além de disponibilidade orçamentária, carecendo, portanto, de aplicabilidade imediata. Assim, enquanto os direitos fundamentais demandariam uma abstenção do Estado, uma prestação negativa, os direitos sociais demandariam uma prestação positiva, a qual pode se verificar por meio de políticas públicas capazes de garantir o acesso a eles.

Entretanto, ainda que os direitos sociais sejam considerados direitos positivos (demandando uma prestação por parte do Estado), também comportam deveres de abstenção. O direito à moradia sugere não apenas a criação de políticas públicas capazes de garantir o acesso a um teto, mas também que não haja o desalojamento injustificado,

bem como, que não haja cláusulas abusivas nos contratos de locação ou aquisição de imóveis.

Com efeito, destaca-se a lição de Sarlet (2008), para o qual:

Neste sentido, verifica-se, desde logo e na esteira do que já tem sido afirmado há algum tempo entre nós, que também os direitos sociais (sendo, ou não, tidos como fundamentais) abrangem tanto direitos prestacionais (positivos) quanto defensivos (negativos), partindo-se aqui do critério da natureza da posição jurídico-subjetiva reconhecida ao titular do direito, bem como da circunstância de que os direitos negativos (notadamente os direitos de não-intervenção na liberdade pessoal e nos bens fundamentais tutelados pela Constituição) apresentam uma dimensão “positiva” (já que sua efetivação reclama uma atuação positiva do Estado e da sociedade) ao passo que os direitos a prestações (positivos) fundamentam também posições subjetivas “negativas”, notadamente quando se cuida de sua proteção contra ingerências indevidas por parte dos órgãos estatais, mas também por parte de organizações sociais e de particulares (SARLET, 2008, n.p).

Dessa forma, os direitos fundamentais não podem mais ser concebidos apenas como liberdades públicas, em que se espera que o Estado os respeite mediante uma postura negativa, passiva, enquanto os direitos sociais precisam de uma prestação positiva. Nesse sentido, Correia (2004, p. 308-309) explica:

Os direitos fundamentais da pessoa humana devem ser concebidos, portanto, não apenas a partir da perspectiva individual, mas também à luz dos direitos sociais. Aliás, não há como se conceber a consolidação destes direitos fundamentais apenas da perspectiva do indivíduo isoladamente considerado, mas também a partir de sua inserção na coletividade. Aliás, temos constantemente afirmado que esta nova visão dos direitos fundamentais, com uma perspectiva mais social, é sentida de forma bem comum a partir da ideia de que o próprio constitucionalismo teria sofrido profundo impacto das Constituições mexicana, de 1917, e de Weimar, de 1919 (CORREIA, 2004, p. 308-309).

A dificuldade em reconhecer os direitos sociais como fundamentais está baseada na concepção liberal individualista antes da Constituição de 1988, em que os direitos de segunda geração eram opcionais, o que atualmente estaria em descompasso se levar em consideração o novo constitucionalismo evidenciado pela Carta Constitucional em vigor. Assim sendo, não importa se de primeira, segunda ou terceira geração, o Estado precisa atuar para garantir todos os direitos por ele previsto (BORTOLOTTI; MACHADO, 2017).

Essa percepção acerca da fundamentação dos direitos sociais adquiriu força na Alemanha, após a segunda guerra mundial, momento em que o legislador alemão optou por não estabelecer expressamente os direitos sociais em seu texto constitucional, ficando a cargo da vontade política a sua efetividade. Entretanto, essa ausência legislativa não

impediu que a justiça alemã, por diversas vezes, reconhecesse formalmente a existência de um direito constitucional a um mínimo vital que, traduzido para o Brasil, ficou conhecido como mínimo existencial, baseado no princípio da dignidade da pessoa humana (BORTOLOTTI; MACHADO, 2017).

Lazari (2012, p. 70), evidenciando o que chama de conceituação simplória de mínimo, entende que “[...] pelo ‘mínimo’ entende-se o conjunto de condições elementares ao homem, como forma de assegurar sua dignidade, sem que a faixa limítrofe do estado pessoal de subsistência seja desrespeitada”. Assim, o mínimo existencial estaria intimamente ligado à própria manutenção da vida, por se tratar de bens jurídicos essenciais para viver dignamente.

Todavia, identificar qual o mínimo existencial dentro de cada ordenamento jurídico não é tarefa fácil, significa dizer que se trata de um objeto jurídico fluido e vago, que ganhará consistência no caso concreto. Assim, levando-se em consideração o debate jurídico-constitucional alemão, há distinção quanto ao conteúdo e alcance do mínimo existencial, desdobrado em mínimo fisiológico e mínimo sociocultural (SARLET; ZOCKUN, 2016).

O mínimo fisiológico tem como finalidade assegurar as necessidades de caráter básico que representam o conteúdo essencial da garantia do mínimo existencial; o mínimo sociocultural, por sua vez, busca assegurar ao indivíduo um mínimo de inserção na vida social, política e cultural (SARLET; ZOCKUN, 2016).

Assim, a existência digna não se refere apenas aos aspectos físicos, relacionados à manutenção da sobrevivência do corpo, mas, além disso, estão associados aos aspectos intelectual e espiritual, principalmente quando da garantia de outros direitos, e aqui se insere o lazer, a saúde e a educação, por exemplo.

Nesse sentido, o direito à educação básica, expressamente previsto na Constituição como um direito de matriz social, inicialmente no art. 6º, de maneira incisiva e resumida, e posteriormente delineado no Capítulo III do Título VIII, a partir do art. 205, é considerado um direito fundamental e social, intimamente ligado à dignidade da pessoa, por estar compreendido dentro do mínimo existencial.

Reforçando tal posicionamento, tem-se que a educação básica é direito público

subjetivo, de acordo com art. 208, §1º da Constituição, pondo fim a uma longa discussão acerca da sua exigibilidade. De acordo com Silva (2009, p. 184), “equivale a reconhecer que é direito plenamente eficaz de aplicabilidade imediata, isto é, direito exigível judicialmente, se não for prestado espontaneamente”.

Direito subjetivo, como se sabe, é o direito exigível, é o direito integrado ao patrimônio do titular, que lhe dá o poder de exigir sua prestação – se necessário, na via judicial. Assim é qualquer direito subjetivo. A rigor, para que pudesse opor-se ao Poder Público, nem se precisava acrescentar o “público”. Todavia, direito público subjetivo significa direito oponível ao Poder Público, direito que cabe ao Estado satisfazer. O “público” acrescenta-lhe a força do direito público, e, no caso, do direito público fundamental, que é o direito constitucional (SILVA, 2009, p. 795).

Além de poder ser exigível, “[...] o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”, nos termos do §2º, do art. 208, da CF/1988. Pode-se, portanto, responsabilizar, de forma pessoal e direta, a autoridade incumbida de ofertar esse direito, e não apenas o Poder Público em geral.

Nos casos em que o serviço é prestado de forma inadequada ou incompleta, pode-se provocar o Poder Judiciário para dar efetividade ao direito em análise. E isso se faz por meio de mecanismos constitucionais, tais como, mandado de segurança individual e coletivo, o mandado de injunção e a ação civil pública.

Assim, conforme Ranieri (2009, p. 44):

No que diz respeito ao exercício do direito à educação, já assegurado indiretamente pelo conjunto das previsões constitucionais antes indicadas, merecem destaque o seu reconhecimento como direito individual e a qualificação do ensino fundamental como direito público subjetivo, tal como previsto nos arts. 205 e 208 § 1º, respectivamente. Tais previsões facultam ao indivíduo, aos grupos ou categorias, às associações, entidades de classe, organizações sindicais ou entes estatais personalizados, como é o caso do Ministério Público, demandar a garantia ou tutela do interesse individual, coletivo ou público, por intermédio dos mecanismos previstos na própria Constituição Federal, como a ação civil pública, mandado de segurança, mandado de injunção, ação direta de inconstitucionalidade por omissão, dentre outros.

O mandado de segurança tem como finalidade a proteção de direito líquido e certo, não amparado pelo *habeas corpus* ou *habeas data*, quando a ilegalidade ou o abuso de poder forem cometidos, de forma comissiva ou omissiva, por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (art. 5º, LXIX, CF/1988).

Mendes (2016, p. 445) ressalta:

Pela própria definição constitucional, o mandado de segurança tem utilização ampla, abrangente de todo e qualquer direito subjetivo público sem proteção específica, desde que logre caracterizar a liquidez e certeza do direito, materializado na inquestionabilidade de sua existência, na precisa definição de sua extensão e aptidão para ser exercido no momento da impetração.

Como direito público subjetivo que é, o direito à educação pode ser judicializado por meio do mandado de segurança coletivo, uma vez que, de acordo com o art. 21, da Lei n. 12.016/2009, pode ser impetrado por partido político, organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída, em defesa dos direitos da totalidade ou parte de seus membros ou associados.

Como exemplo dessa possibilidade, destaca-se a seguinte decisão:

MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO À EDUCAÇÃO. ALUNA PORTADORA DE NECESSIDADES ESPECIAIS. SÍNDROME CARTILAGEM-CABELO. DISPONIBILIZAÇÃO DE PROFESSOR DE APOIO. PERDA DO OBJETO AFASTADA. PRESENÇA DE INTERESSE DE AGIR. 1. O direito à educação, constitucionalmente assegurado, deve ser efetivado sob a dogmática de políticas que assegurem a inclusão de jovens portadores de necessidades especiais à rede pública de ensino, de modo a lhes garantir tratamento igualitário com os demais alunos, propiciando a assistência de professor de apoio em sala de aula. 2. Não obstante a contratação de professor de apoio exclusivo no curso do processo, não há que se falar em perda do objeto do mandado de segurança, pois demonstrou-se o ato coator/ilegal, ainda que já cessado, devendo ser garantida à impetrante a continuidade de seu direito líquido e certo. Subsiste, portanto, o interesse da impetrante em ver assegurada a ampla acessibilidade na escola, com a continuidade da contratação do professor de apoio exclusivo. SEGURANÇA CONCEDIDA. (TJ-GO - Mandado de Segurança Concedida (CF, Lei 12016/2009): 01999969420168090000, Relator: ORLOFF NEVES ROCHA, Data de Julgamento: 19/04/2017, 1ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 19/04/2017).

O caso em análise demonstra que não há igualdade de acesso à rede pública de educação se não houver a contratação de professor de apoio em sala de aula para o atendimento do aluno com deficiência, constituindo, portanto, direito líquido e certo à continuidade da contratação do professor de apoio exclusivo. Tais nuances serão abordadas de forma mais profícua no capítulo seguinte, quando forem evidenciadas as características da educação especial.

O Mandado de Injunção (MI), por sua vez, deve ser utilizado sempre que “a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (art. 5º, LXXI, CF). Segundo Silva (2009, p. 165), o Mandado de Injunção:

Constitui um remédio ou ação constitucional posto à disposição de quem se considere titular a qualquer daqueles direitos, liberdades ou prerrogativas inviáveis por falta de norma regulamentadora exigida ou suposta pela Constituição. Sua principal *finalidade* consiste, assim, em conferir imediata aplicabilidade à norma constitucional portadora daqueles direitos e prerrogativas, inerte em virtude de ausência de regulamentação. Revela-se, neste quadrante, como um instrumento da realização prática da disposição do art. 5º, § 1º.

De forma mais correlata à educação, o MI é utilizado por profissionais da educação para garantir o direito à greve, direito esse previsto no art. 37, VII, da Constituição Federal – “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica” – que continua em plena omissão estatal quanto à sua regulamentação.

A Ação Civil Pública é o meio adequado de proteção dos interesses coletivos e difusos, sendo o mais usual na garantia do direito à educação. Disciplinada pela Lei n. 7.347/85, pode ser ajuizada pelo Ministério Público, pessoas de direito público, pessoas da Administração Indireta, associações constituídas para fins de proteção dos direitos por ela tutelados, bem como pela Defensoria Pública (BRASIL, 1985).

No contexto de análise da garantia do direito à educação, geralmente o Ministério Público e a Defensoria Pública são os órgãos que ajuízam a ação. Sobre o tema, dê-se destaque à seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE AUXÍLIO TÉCNICO E FINANCEIRO. PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. MÍNIMO EXISTENCIAL. AUTOCONTENÇÃO. EDUCAÇÃO DE POVO INDÍGENA. CONSTRUÇÃO DE ESCOLA. NECESSIDADE DEMONSTRADA. INTERVENÇÃO JUDICIAL. POSSIBILIDADE. 1. A intervenção judicial para a promoção de políticas públicas, embora por vezes necessária, deve ser excepcional, notadamente quando imprescindível para a promoção do mínimo existencial. 2. Respeitado o núcleo intangível dos direitos fundamentais, forçosa se apresenta a consideração da comprovada carência de recursos financeiros públicos e das escolhas trágicas (difíceis) levadas a efeito pelo Administrador, com a autocontenção judicial. 3. Ou seja, para a promoção do mínimo existencial, não se admitem, de ordinário, alegações de impossibilidade fática ou jurídica, abrindo-se as portas para a sindicabilidade judicial; observado, porém, o núcleo duro dos direitos fundamentais intergeracionais, deve-se respeitar - também de ordinário - a gestão pública administrativa, sob pena de infundado ativismo judicial. 4. Na espécie, identifica-se a mora estatal em garantir o acesso da comunidade indígena ao ensino público de qualidade, posto que ainda em 2010 houve o início das tratativas para a ampliação das escolas, sem que houvesse a liberação dos recursos para início da obra, deixando desassistidos os estudantes em idade escolar, atendidos durante o período em local precário e inapropriado, o que autoriza a intervenção judicial postulada. 5. Apelação improvida (TRF-4 - AC: 50000424620154047127 RS 5000042-46.2015.4.04.7127, Relator: VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 27/03/2018, TERCEIRA TURMA).

Percebe-se que a fundamentação da decisão ressalta o conceito do mínimo existencial, pois, na omissão estatal, quanto à prestação do direito à educação, compreendido no seu acesso, instado o Poder Judiciário a se manifestar, deve atuar no sentido de materializá-lo, pelo menos no grau básico para a manutenção da vida.

O sistema constitucional brasileiro assegura o direito fundamental à educação ao seu titular em distintas posições jurídicas, sendo elas, acesso gratuito à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio, além de acesso ao ensino superior segundo a capacidade de cada um, conforme já abordado. Todas essas posições são dotadas de jusfundamentalidade, ou seja, são direitos fundamentais, tendo aplicabilidade imediata e proteção contra as reformas constitucionais abolitivas.

Nesse sentido, Hachem e Kalil (2016, p. 160) dizem que,

Porém, nem todas essas posições jurídicas dotadas de fundamentalidade integram aquele conjunto de condições materiais absolutamente indispensáveis a uma vida minimamente digna – o chamado “mínimo existencial”. Nem tudo o que goza do status de “direito fundamental” faz parte da noção de “mínimo existencial”, embora o contrário seja verdadeiro: todas as pretensões jurídicas incluídas na concepção de mínimo existencial ostentam a qualidade de direitos fundamentais.

O acesso aos níveis superiores de ensino, por exemplo, não está contido dentro do conceito de mínimo existencial, uma vez que muitas profissões aptas a proporcionar um nível socioeconômico adequado ao indivíduo, não requerem esse grau de escolaridade. Ressalta-se, no entanto, que embora essa parcela do direito fundamental à educação extrapole o mínimo existencial, isso não retira ou mitiga o dever do Estado de implementar ações que promovam a ampliação do acesso ao ensino superior (HACHEM; KALIL, 2016).

O fato de não integrar o conceito de mínimo existencial apenas retira dessa parcela do direito à educação – a pretensão jurídica de acesso ao ensino superior – a possibilidade de o titular do direito exigir, invocando sua dimensão subjetiva, uma prestação estatal que lhe garanta o acesso à universidade independentemente da existência de vagas e de recursos financeiros disponíveis. Por exemplo: o indivíduo que não conseguir acesso a uma escola pública no âmbito da educação básica (infantil, fundamental e média), por falta de vagas ou de recursos financeiros para ampliação do estabelecimento de ensino, poderá exigir do Estado pela via judicial que viabilize o seu acesso à educação, já que tais níveis de escolaridade fazem parte do conjunto de prestações materiais imprescindíveis a uma existência minimamente digna. Já aquele que não lograr êxito em um processo seletivo para cursar o ensino superior e obtiver colocação que não o enquadre entre o número de vagas disponíveis não terá direito subjetivo de exigir do Poder Público que lhe garanta o acesso à universidade (HACHEM; KALIL, 2016, p. 160).

Entretanto, estando ou não dentro da parcela do mínimo existencial, os direitos fundamentais também possuem uma dimensão objetiva, pois obriga o Poder Público a criar mecanismos que possam viabilizar a fruição do direito pelo seu titular.

A educação, portanto, como direito fundamental que é, precisa da atuação do Estado para além da concepção de mínimo existencial, tornando acessível a todos o ensino básico, mas também, possibilitando o acesso equânime à plena efetivação do direito à educação em todos os seus níveis, e isso pode ser efetivado por meio de um conjunto normativo de diretrizes e metas a serem alcançadas, as quais são denominadas de políticas públicas.

Para tanto, o próximo tópico tem como intuito abordar as Políticas Públicas Educacionais, consistentes na postura do Estado em fazer ou não fazer, praticar ou não determinada ação, e estabelecer metas e estratégias no sentido de solucionar os principais problemas sociais, dentre os quais pode-se destacar a prestação dos direitos sociais como garantia do mínimo existencial.

Ressalta-se, no entanto, que essas estratégias devem guardar correspondências com os princípios constitucionais: construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades sociais e regionais, na medida em que a educação é pré-requisito para a concretização de outros direitos fundamentais.

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

Para compreender as características principais das Políticas Públicas Educacionais no Brasil, imprescindível que se faça uma análise sobre o que significa essa expressão. Primeiro tem-se o conceito de política, cuja palavra é de origem grega (*politikó*) e significa a condição de participação da pessoa que é livre nas decisões sobre o rumo da cidade (a *pólis*). A palavra pública, por sua vez, é de origem latina (*publica*), e significa povo, do povo (OLIVEIRA, 2010).

Assim, do ponto de vista etimológico, trata-se da participação do povo na tomada de decisões da cidade. Embora esse conceito tenha adquirido novos contornos ao longo do tempo, um agente sempre foi fundamental para que essas políticas se concretizem: o Estado (OLIVEIRA, 2010).

São três os tipos de políticas públicas: as redistributivas, as distributivas e as regulatórias. As primeiras consistem em redistribuir a renda na forma de recursos e/ou de financiamento de equipamentos e serviços públicos, podendo ser, por exemplo, bolsa-escola, bolsa universitária, cesta básica, isenção de IPTU e de taxas de energia e/ou água para famílias carentes, por exemplo (OLIVEIRA, 2010).

As políticas distributivas dizem respeito à oferta de equipamentos e serviços públicos, feita de forma pontual ou setorial, de acordo com a demanda social ou com a pressão de determinados grupos de interesse, como, por exemplo, os reparos em creche, implementação de projeto de educação ambiental, limpeza de um córrego, dentre outros (OLIVEIRA, 2010).

As políticas regulatórias, por sua vez, “consistem na elaboração das leis que autorizam os governos a fazerem ou não determinada política pública redistributiva ou distributiva”. São políticas que estão intimamente ligadas à função legislativa, enquanto que as duas primeiras, pressupõe uma ação do Poder Executivo (OLIVEIRA, 2010).

As políticas públicas incluem, portanto, várias dimensões, tais como a interpretação de leis, atos, regulamentos, a tomada de decisões e o envolvimento de diversos atores que representam interesses e ideologias diferentes, formando um conjunto de fatores que estabelecem possibilidades para o alcance de resultados favoráveis à concretização

de direitos. De acordo com Ficher (2019, p. 50), “o estudo de políticas públicas é o reconhecimento como um campo multidisciplinar, orientado para resolução de problemas públicos”.

No Brasil, as políticas podem ser estudadas a partir de três perspectivas: a) adoção de políticas restritivas de gastos, com orçamentos equilibrados, com restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais; b) consequente substituição das políticas Keynesianas do pós-guerra; c) fragilidade no desenho de políticas públicas adequadas para impulsionar o desenvolvimento econômico e, assim, promover a inclusão social (FICHER, 2019).

Essas perspectivas retiram o foco das políticas sociais e, conseqüentemente, diminui a responsabilidade estatal, o que pode repercutir na crescente situação de miséria e exclusão social, provocada pelo desemprego, trabalho precarizado, ausência de moradia digna, inacessibilidade à educação básica, além de outros fatores que deixam à margem determinadas classes sociais.

Essa redefinição do papel do Estado, especialmente no que concerne às políticas públicas sociais e ao corte de gastos, reduz os direitos sociais em políticas de assistência aos pobres. Nesse contexto, a educação se mostra como uma mercadoria em todos os seus aspectos, na sua gestão e no seu conteúdo curricular, baseada e legitimada pela ausência de sensibilidade com o social (BATISTA, 2007).

As políticas públicas educacionais, consideradas como sendo tudo aquilo que o governo decide fazer ou não, que têm incidência no ambiente escolar enquanto ambiente de ensino-aprendizagem, foram sendo desenhadas no Brasil com esses fundamentos, o da não intervenção do Estado nas relações econômicas, o da reinversão da prioridade de investimentos públicos das áreas sociais para as áreas produtivas, impulsionadas pelo pensamento neoliberal. Tudo isso repercutiu no agravamento de condições de financiamento na educação (OLIVEIRA, 2010).

Por tudo isso, há marcos de luta que se firmaram ao longo da história no sentido de se estabelecer uma Política Educacional Nacional sólida, que fosse capaz de romper com a lógica educacional estabelecida. Nesse sentido, cita-se o “Manifesto dos Pioneiros

da Educação Nova”, criado por Fernando de Azevedo, na década de 1930, considerado um dos principais documentos sobre política educativa no Brasil, o qual defendia uma Nova Escola, laica, e de responsabilidade do Estado (SANTOS, 2011).

Não existia, até então, uma preocupação em se estabelecer uma política educacional enquanto proposta governamental, capaz de oferecer à população o acesso à escola primária, e esta não era vista como um elemento para a construção de uma nação independente. O Manifesto dos Pioneiros surgiu, portanto, como movimento de reivindicação para que uma Política Educacional fosse criada, tendo endereçado o documento ao Povo e ao Governo Brasileiro, reafirmando a importância da educação para o desenvolvimento do país, bem como para o desenvolvimento da cidadania (FLACH, 2011).

Nesse sentido, é importante ressaltar o papel desempenhado no contexto do Manifesto, que trouxe em seu bojo as importantes reivindicações de uma educação pública, obrigatória, gratuita, leiga e igual para ambos os sexos. Essas reivindicações tomadas como princípios fundamentais para a educação brasileira demonstram o quanto importante é sua efetivação para que a conquista da cidadania seja real, considerando o contexto em que se insere a temática, extinguindo-se os privilégios de classe, até então existentes e superando a organização escolar que privilegiava alguns em detrimento de uma grande maioria. Ao ser ministrada de forma geral, comum e igual para todos os brasileiros, a educação fortaleceria a igualdade necessária entre as pessoas que compõem o povo brasileiro (FLACH, 2011, p. 288).

Cabe destacar que o documento não possuía efetividade prática, haja vista ter sido criado por intelectuais liberais, engajados politicamente e não pelo próprio Poder Público. Mas não se pode negar que influenciou sobremaneira o pensamento na área educacional e deixou evidenciada a preocupação com o direito à educação integral de crianças e jovens de 7 a 15 anos de idade, pontos de reivindicação que foram, inclusive, adotados na Constituição de 1934 (FLACH, 2011).

A década de 30 representou um salto no que se refere à regulamentação das políticas educacionais do país, impulsionada, principalmente, pela Reforma de Francisco Campos, então ministro da Educação, a qual instituiu o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Essa reforma provocou uma série de mudanças no ordenamento jurídico, sendo editados vários decretos no sentido de direcionar as ações governamentais (SANTOS, 2011).

Desses decretos, cabe citar: 1) Decreto 19.850, de 1931 – criou o Conselho

Nacional de Educação; 2) Decreto 19.851, de 1931 – dispôs sobre a organização do ensino superior no Brasil e adotou o regime universitário; 3) Decreto 19.852, de 1931 – dispôs sobre a Organização da Universidade do Rio de Janeiro; 4) Decreto 19.890 – de 1931, dispôs sobre a organização do ensino secundário; 5) Decreto 19.941, de 1931 – instituiu o ensino religioso como matéria facultativa nas escolas públicas do país; 6) Decreto 20.158, de 1931 – organizou o ensino comercial e regulamentou a profissão de contador; 7) Decreto 21.241, de 1932 – consolidou as disposições sobre a organização do ensino secundário (SANTOS, 2011).

De forma sintética, a Reforma de Francisco Campos teve como finalidade precípua promover uma estrutura mais orgânica aos ensinos secundários, comercial e superior para que pudessem ser adequados ao processo de modernização industrial pelo qual passava o país (FISCHER, 2019).

Nesse contexto de mudanças, no governo de Getúlio Vargas, a Constituição de 1934 foi revogada e no dia 10 de novembro de 1937 uma nova Constituição foi outorgada. Além disso, houve a dissolução do Congresso Nacional, a supressão de partidos políticos e a concentração do poder nas mãos do chefe supremo do Executivo, estabelecendo um Estado Novo (BRASIL, n.d).

Em meio a esse período autoritário, aconteceu uma segunda Reforma do ensino no Brasil, de modo a agir como um estabilizador das forças mais conservadoras da época. Houve a criação de Leis Orgânicas do Ensino, dentre as quais, citam-se: 1) Decreto-lei 4.48, de 1942 – Lei Orgânica do Ensino Industrial; 2) Decreto-lei 4.073 – cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); 3) Decreto-lei 4.244, de 1942 – Lei Orgânica do Ensino Secundário; 4) Decreto-lei 6.141, de 1943 – Lei Orgânica do Ensino Comercial; 5) Decretos-leis 8.529 e 8530, de 1946 – Lei Orgânica do Ensino Primário e Normal, respectivamente; 6) Decreto-lei 8.621 e 8.622, de 1946 – cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Decreto-lei 9.613, de 1946 – Lei Orgânica do Ensino Agrícola (SANTOS, 2011).

Conforme abordado anteriormente, as políticas educacionais, seguindo os ditames da Constituição de 1937, seguiram uma lógica de preparação de mão de obra para atender às necessidades do mercado, já que o país estava aderindo à industrialização. Dainês (2009) ressalta que a educação, sob esse viés, assume apenas um único papel: preparar o

indivíduo para o mercado de trabalho, aumentando a produtividade econômica do homem numa sociedade de empresa livre, tornando o indivíduo e suas atividades apenas uma mercadoria, haja vista ser essa a base do sistema neoliberal.

Educar apenas para a satisfação do contingente mercadológico reduz a escola e, portanto, a educação, ao oferecimento apenas de competências e habilidades que o mercado exige. “Dessa forma, o processo de educação formal é realizado de modo que uma parte dos alunos atravessa todos os níveis e a outra acaba sendo excluída e marginalizada” (DAINÊS, 2009, p. 34).

Mészáros (2008) expõe a necessidade de promoção de outro tipo de educação, aquela que seja capaz de provocar uma tomada de consciência de que o processo educacional institucionalizado integra uma lógica de reprodução estabelecida historicamente pela ordem do capital. Por isso, alerta que essa lógica precisa ser rompida, desconstruindo a relação hierárquica em que a educação se submete ao trabalho, promovendo uma universalização e visando a uma ordem social qualitativamente diferente.

Entretanto, infelizmente os nossos diplomas normativos ainda reverenciam essa forma de educação, tida apenas como um meio para o alcance do sucesso profissional futuro, tendo em vista o processo de *qualificação* profissional oriundo dos níveis superiores de educação.

Seguindo esse contexto e tendo como base o que dispunha a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61), é elaborado o primeiro Plano Nacional de Educação, o qual estabelecia objetivos e metas de cunhos qualitativo e quantitativo para a educação por um período de 8 (oito) anos.

Muitos dos compromissos firmados e formalizados por meio do Plano Nacional tiveram interferência direta de diversos organismos internacionais que foram surgindo a partir de 1944, estendendo-se até o pós-guerra, tais como: Fundo Monetário Internacional (FMI – 1944), Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD – 1944), Organização das Nações Unidas (ONU – 1945) (SANTOS, 2011).

A partir do Golpe Militar de 1964, esses organismos internacionais passaram a interferir no Brasil de forma mais incisiva. No campo educacional, o Brasil incorporou

compromissos assumidos na *Carta de Punta del Este* (1961) e no Plano Decenal de Educação da Aliança para o Progresso, oriundos dos acordos entre o Ministério da Educação (MEC) e Agência de Desenvolvimento Internacional (AID). As políticas adotadas a partir de então ganham um caráter desenvolvimentista, articuladas a um processo de reorganização Estatal (SANTOS, 2011).

Leis, Decretos e Pareceres foram criados com o objetivo de garantir uma política educacional orgânica, nacional e abrangente. Exemplo disso são as seguintes leis e decretos: 1) Lei 4.464, de 1964 – regulamentou a participação estudantil; 2) Lei 4.440, de 1964 – institucionalizou o salário-educação; 3) Decreto 57.634, de 1966 – suspendeu as atividades da União Nacional dos Estudantes (UNE); 4) Lei 5.540, de 1968 – fixou as normas de organização e funcionamento do ensino superior; 5) Lei 5.692, de 1971, fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus (SANTOS, 2011).

Apesar de todo o esforço legislativo com relação à previsão de políticas para organizar e reestruturar o ensino no país, importante citar os ensinamentos de Fischer (2019, p. 72-73) a respeito do tema:

Com as reformas de 1971 (Lei nº 5.692/71), prescreve-se a passagem gradativa do ensino fundamental para os Estados, mas os recursos financeiros mantêm-se concentrados no âmbito federal. Essas medidas centralizadoras mantiveram os estados e municípios dependentes da União. Nesse contexto, observa-se, segundo Plank (2001), Libâneo (2003) e Palma Filho (2005), uma estagnação nas taxas de matrícula no ensino fundamental e a deterioração da qualidade do ensino oferecido. O poder da sociedade para interferir refletia-se na fragilidade do Legislativo para efetuar essa intervenção.

Assim, com o fortalecimento do Executivo, decisões sobre a política de educação foram centralizadas, transferindo-se aos tecnocratas, e não aos educadores, o planejamento da educação. Muito embora a importância da educação básica tenha sido reafirmada, a maior atenção e recursos foram voltados à expansão da educação superior e profissionalizante, havendo, com isso, uma considerável diminuição do orçamento público para educação nos níveis estaduais e municipais (FISCHER, 2019).

As Políticas Públicas Educacionais do Regime Militar ficaram marcadas pela contradição entre o discurso inovador e os índices insatisfatórios evidenciados na realidade brasileira, os quais reverberam até os dias atuais. Nesse contexto, cabe citar:

Em meados da década de 1980, o quadro educacional brasileiro era dramático: 50% das crianças repetiam ou eram excluídas ao longo da 1ª série; 30% da população eram analfabetos, 23% dos professores eram leigos e 30% das crianças estavam fora da escola. Além disso, 8 milhões de crianças no 1º grau tinham mais de 14 anos, 60% de suas matrículas concentravam-se nas três primeiras séries que reuniam 73% das reprovações. Ademais, é importante lembrar que 60% da população brasileira viviam abaixo da linha da pobreza. Tais dados forneciam as condições para a exigência de redirecionamento na legislação educacional vigente (SHIROMA; EVANGELISTA; MORAES, 2000, p. 44).

No período de pós-democratização do país, as políticas foram sendo construídas com o intuito de criar um ambiente adequado para que os cidadãos pudessem atuar com novos desafios e oportunidades, construindo um projeto mais democrático e, portanto, participativo para a edição e implementação dessas políticas (FISCHER, 2019).

À vista disso, com a criação da nova Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, iniciam-se discussões a respeito de um projeto para a elaboração de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o que deu origem à Lei nº 9.394, de 1996, apresentada à sociedade como uma lei moderna, estabelecendo muitos princípios já mencionados na Carta Constitucional, além de outros, como, por exemplo, a autonomia financeira, pedagógica e administrativa das escolas, democratização da gestão escolar etc. (FISCHER, 2019).

A nova LDB/1996 conferiu novos contornos à política educacional, fundada em novos princípios, estabelecendo novas diretrizes para a educação brasileira. Após a sua vigência, editou-se o Plano Nacional de Educação (PNE), por meio da Lei nº 10.172, de 2001, mais recentemente substituído pelo PNE de 2014 (Lei nº 13.0005), com vigência de 10 anos para fins de adequar as políticas às novas diretrizes da Lei (FISCHER, 2019).

A LDB confere aos estabelecimentos de ensino da educação básica liberdade para, nos termos do art. 12, I, elaborar e executar sua proposta pedagógica, bem como garantir aos docentes a participação na elaboração dessa proposta pedagógica da escola (art. 13, I) (BRASIL, 1996). Isso corresponde à expressão da escola autônoma, a qual baseia-se nos princípios democráticos, tal como a gestão democrática do espaço escolar, que contará com a participação da comunidade escolar e local, conselhos escolares ou equivalentes (art. 14, II, LDB/1996).

Essa autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira às unidades

escolares públicas da educação básica, repercutem na concepção de descentralização das políticas públicas no Brasil, cabendo à União a elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estado, o Distrito Federal e os Municípios (art. 9º, I, LDB/1996).

Antes, no entanto, houve a discussão do Plano Decenal (1993-2003) que subsidiou a elaboração da PNE. Neste Plano, foram acolhidas as recomendações da Conferência de Jomtien, realizada em 1990 na Tailândia, patrocinada pelo Banco Mundial. A partir de então, as determinações estabelecidas para a política educacional brasileira começaram a ter forte influência internacional, principalmente do Banco Mundial e especialmente no que concerne ao financiamento da educação para o alcance de algumas metas previamente estipuladas a países com a maior taxa de analfabetismo, dentre eles, o Brasil (FISCHER, 2019).

Foram fixadas estratégias para a universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, bem como objetivos a serem alcançados devido ao Compromisso Nacional firmado na Semana Nacional de Educação para Todos, as Recomendações e Acordos assumidos no âmbito internacional:

- 1) satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, provendo-lhes as competências fundamentais requeridas para plena participação na vida econômica, social, política e cultural do País, especialmente as necessidades do mundo do trabalho;
- 2) Universalizar, com equidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento;
- 3) Ampliar os meios e o alcance da educação básica;
- 4) Favorecer um ambiente adequado à aprendizagem;
- 5) Fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromisso;
- 6) Incrementar os recursos financeiros para manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação;
- 7) Estabelecer canais mais amplos e qualificados de cooperação e intercâmbio educacional e cultural de caráter bilateral, multilateral e internacional (BRASIL, 1993).

Pelo disposto, o Plano Decenal constituiu um conjunto de diretrizes de política em processo contínuo de atualização e negociação, tendentes à reconstrução do sistema nacional de educação básica. Para tanto, devem estar envolvidos todos os entes da federação, União, Estados, Municípios, Distrito Federal, bem como as famílias e outras instituições da sociedade civil. Os esforços devem alcançar a possibilidade de acesso à educação básica de qualidade, sem discriminação, com ética e equidade (BRASIL, 1993).

De acordo com Fischer (2019), a proposta do plano reitera o princípio descentralizador ao apresentar metas gerais e estabelecer a necessidade de elaboração de planos estaduais e municipais de Educação que sejam capazes de atender a realidade local, adequando as suas estratégias às próprias circunstâncias.

Em 2001 foi sancionado o Plano Nacional de Educação, contendo um diagnóstico da educação nacional, diretrizes e metas para o período de 10 anos. Em síntese, o Plano previa os seguintes objetivos: elevar o nível de escolaridade da população; melhorar a qualidade do ensino em todos os níveis; reduzir as desigualdades sociais e regionais no que concerne ao acesso e permanência na escola; e democratizar a gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2001).

No governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, que teve início em 2003, alguma políticas relacionadas à educação podem ser destacadas: 1) Programa Universidade Para Todos (PROUNI), lançado em 2004, consistente na concessão de bolsas de estudo para que alunos de baixa renda tenham acesso ao ensino superior; 2) Programa de Apoio ao Plano de Reestrutura e Expansão das Universidades Federais (REUNI), lançado em 2007, tendo como intuito a ampliação de vagas nas Universidades e a redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação; 3) Criação, em 2007, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB), cuja finalidade é destinar recursos para a Educação Básica, substituindo o FUNDEF, que vigorou de 1997 até 2006; 4) Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado em 2007, o qual consiste num programa que abrange todos os demais programas e ações do governo para toda a educação (infantil, fundamental, ensino médio, educação superior e pós graduação) (SANTOS, 2011).

Nesse interstício, o Plano Nacional de Educação de 2014 foi editado (Lei nº 13.005), também com vigência de 10 anos, com novas metas, objetivos e estratégias para o alcance daquilo que se propunha. Entretanto, de acordo com Saviani (2018, p.115), o PNE “não passou de uma carta de intenções e a lei que o instituiu permaneceu letra morta, sem nenhum influxo nas medidas de política educacional e na vida das instituições escolares”.

Apesar das críticas, cabe evidenciar as diretrizes estabelecidas pelo PNE, as quais se coadunavam com os organismos internacionais, de modo a dar uma aparência de cumprimento do compromisso firmado. Assim, constituiu, dentre outros, os seguintes objetivos, nos termos do art. 2º: erradicar o analfabetismo; universalizar o atendimento escolar; superar as desigualdades educacionais, com destaque à promoção da cidadania e erradicação da discriminação; melhorar a qualidade da educação; formar para o trabalho e para a cidadania; promover uma gestão democrática da educação pública; estabelecer metas de aplicação de recursos públicos do PIB; valorizar os profissionais da educação; promover o respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade ambiental (BRASIL, 2014).

Para a promoção da cidadania e erradicação de todas as formas de discriminação, por exemplo, a meta 4 do Plano evidencia que o atendimento à população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e atendimento educacional especializado será feito preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de um sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados (BRASIL, 2014).

Essa inclusão, no entanto, demorou muito para adquirir os contornos como é conhecida na atualidade. Além disso, muitas críticas são fundamentadas, inclusive, na concepção de que ainda não há inclusão educacional do público-alvo da educação especial, mormente a pessoa com deficiência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho foi possível compreender a educação como um direito social fundamental, demandando do Estado políticas públicas para que adquiram sua efetividade. Considerando essas premissas, pôde-se constatar que nem sempre a educação era tida como direito de todos, inclusive no plano formal, uma vez que as Cartas Constitucionais que antecederam à de 1988 não a concebiam como acessível a toda a população, tampouco em um sistema educacional amparado em princípios tais como igualdade de oportunidade de acesso e permanência nas escolas.

Mais além, abordou-se o direito à educação básica – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – como um direito público subjetivo, intimamente ligado ao conceito de mínimo existencial, demandando do Estado a elaboração de políticas públicas capazes de estabelecer diretrizes sérias, que consigam concretizar esse direito, haja vista que, do gozo do direito à educação decorrem outros, tais como, moradia, lazer, segurança, trabalho, previdência etc.

Evidenciou-se, no entanto, que o Brasil ainda registra altos números de analfabetismo, o que pode evidenciar que essas políticas ainda não conseguiram alcançar os níveis esperados. Esses números representativos de pessoas que não possuem o acesso à educação são ainda mais alarmantes em regiões como o Nordeste, por exemplo, o que permite afirmar que não há uma oferta equânime no que concerne à promoção da educação, tampouco a todos os públicos, uma vez que pessoas pobres, negras, com deficiência, muitas vezes vão ficando à margem do sistema de ensino.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Neusa Chaves. A formação do Estado nacional brasileiro: implicações para a gestão das políticas públicas educacionais. **Eccos Revista Científica**, v. 9, n. 2, p. 387-408, 2007. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/1089>. Acesso em 20 de abr de 2022.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda**: razões e significados de uma distinção política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 3 ed. São Paulo, Unesp, 2011.

BORTOLOTTI, José Carlos Kraemer; MACHADO, Guilherme Pavan. Direitos sociais como fundamentais: um difícil diálogo no Brasil. **Prisma Jurídico**, **16 (2)**, 428-455, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/7962>. Acesso em 05 de jul de 2021.

BRASIL. **Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em 06 de fev de 2022.

BRASIL. **Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em 06 de fev de 2022.

BRASIL. **Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm> Acesso em 07 de fev de 2022.

BRASIL. **Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em 10 de fev de 2022.

BRASIL. **Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em 10 de fev de 2022.

BRASIL. **Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 10 de fev de 2022.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 6 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de Dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em 10 de jan de 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 10 de abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em 10 de abr de 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região TRF-4 - **APELAÇÃO CIVEL: AC 5000042-46.2015.4.04.7127** RS 5000042-46.2015.4.04.7127. Relator: VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 27/03/2018, TERCEIRA TURMA.

CAMARA, L. B. A EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 COMO UM DIREITO SOCIAL. **Revista Direito em Debate**, [S. l.], v. 22, n. 40, p. 4–26, 2013. DOI: 10.21527/2176-6622.2013.40.4-26. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/483>. Acesso em: 30 mar. 2022.

CHAVES, Helena L. A.; GEHLEN, Vitória R. F. **Estado, políticas sociais e direitos sociais: descompasso do tempo atual**. Serv. Soc. Soc. São Paulo, n. 135. P. 290-307, maio-ago, 2009.

CORREIA, M. O. G. Os direitos sociais enquanto direitos fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 99, p. 305-325, 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67627>. Acesso em: 20 fev 2022.

DAINÊS, Débora. Algumas implicações sobre a educação especial no sistema neoliberal. **Comunicações**. Piracicaba. v. 16. n. 2. p. 31-45. Jul-dez. 2009. Disponível em <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/comunicacoes/article/view/111/59>. Acesso em 05 jan 2021.

FISCHER, Sulivan Desirée. **Implementação de Políticas Públicas: Autonomia e Democracia - Teoria e Prática**. Curitiba: Editora Appris. 2019. Edição do Kindle.

FLACH, S. de F. A educação e obrigatoriedade escolar no Brasil: entre a previsão legal e a realidade. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 11, n. 43, p. 285–303, 2012. DOI: 10.20396/rho.v11i43.8639943. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639943>. Acesso em: 30 mar. 2022.

FRANÇA, Marileide Gonçalves. **Financiamento da Educação Especial: complexas tramas, permanentes contradições e novos desafios**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, 2014.

FRANÇA, Marileide Gonçalves. O financiamento da educação especial no âmbito dos fundos da educação básica: Fundef e Fundeb. **Educar em Revista [online]**. 2015, v. 00, n. 58, pp. 271-286. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0104-4060.42415>. Acesso em 10 de jun de 2022.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça de Goiás TJ-GO - **Mandado de Segurança (CF, Lei 12016/2009): 0199996-94.2016.8.09.0000**, Relator: ORLOFF NEVES ROCHA, Data de Julgamento: 19/04/2017, 1ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 19/04/2017)

HACHEM, D. W. A DUPLA TITULARIDADE (INDIVIDUAL E TRANSINDIVIDUAL) DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 14, n. 14.2, p. 618–688, 2013. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/505>. Acesso em: 8 abr. 2022.

HACHEM, D. W. A utilização do mínimo existencial como critério de exigibilidade judicial dos direitos fundamentais econômicos e sociais: reflexões críticas. **Revista do Direito**, p. 90 - 141, 3 ago. 2013. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/3594>. Acesso em 12 de abr de 2022

HACHEM, D. W.; KALIL, G. A. de A. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: o exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni). **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, 16(66):153-177, 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/382>. Acesso em 10 de jan. 2022.

IBGE. **Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019**. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf. Acesso em 15 de abr de 2022.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**: em 2019, proporção de pobres cai para 24,7% e extrema pobreza se mantém em 6,5% da população. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29431-sintese-de-indicadores-sociais-em-2019-proporcao-de-pobres-cai-para-24-7-e-extrema-pobreza-se-mantem-em-6-5-da-populacao>. Acesso em 10 de maio de 2021.

LAZARI, Rafael José Nadim de. **Reserva do possível e mínimo existencial**: um necessário estudo dialógico. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação de Ensino “Eurípedes Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário de Eurípedes de Marília/SP – UNIVEM, 2012.

LIMA, M. O direito à educação no Brasil. **Revista online de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, n. 9, p. 67–80, 2010. DOI: 10.22633/rpge.v0i9.9279. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9279>. Acesso em: 24 mar. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MÉSZARÓS, István. **A educação para além do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: OLIVEIRA, Adão Francisco de. **Fronteiras da educação: tecnologias e políticas**. Goiânia-Goiás: PUC Goiás, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. **Revista brasileira de educação**, v. 11, p. 61-74, 1999.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Os Estados e o direito à educação na Constituição de 1988**: comentários acerca da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Direito à Educação*, p. 39-59, 2009.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira**: a organização escolar [livro eletrônico]. 1 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2021. *ePub*.

SANTOS, Kátia Silva. Políticas públicas educacionais no Brasil: tecendo fios. In: **25º Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação–ANPAE**. Políticas Públicas e Gestão da Educação-construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas. Anais... São Paulo–SP. 2011. p. 01-13.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos sociais como direitos fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, 20 anos de constitucionalismo democrático - e agora?** Porto Alegre-Belo Horizonte, 2008. Disponível em http://files.camolinaro.webnode.com/200000489-354bd373fb/Os%20Direitos%20Sociais%20como%20Direitos%20Fundamentais_1988_Ingo_Sarlet.pdf. Acesso em 10 de fev de 2022.

SARLET, I. W., & ZOCKUN, C. Z.. (2016). Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. **Revista De Investigações Constitucionais**, 3(2), 115–141. <https://doi.org/10.5380/rinc.v3i2.46594>. Acesso em 10 de fev de 2022

SAVIANI, D. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 29 n. 2, 2013a. DOI: 10.21573/vol29n22013.43520. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpa/article/view/43520>. Acesso em 27 de mar 2022.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação** [livro eletrônico]: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas, SP: Autores Associados, 2018. – (Coleção polêmicas do nosso tempo) 2 MB; ePUB.

SAVIANI, D. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educação & Sociedade** [online]. 2013b, v. 34, n. 124, pp. 743-760. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300006>>. Epub 01 Out 2013. Acesso em 24 de mar. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SHIROMA, Eneida. O.; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SOUSA, E. F. de. **Direito à educação**: requisito para o desenvolvimento do País. São Paulo: Saraiva, 2010.

TAVARES, André Ramos. Direito fundamental à educação. **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 771-788, 2008. Disponível em: https://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anima1/artigo_Andre_Ramos_Tavares_direito_fund.pdf. Acesso em 19 de abr de 2022.

Sobre a Autora

Letícia de Jesus Pereira

Mestre em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Mestre em Formação Docente em Práticas Educativas (UFMA). Graduação em Direito pelo Instituto de Ensino Superior do Sul do Maranhão (IESMA/UNISULMA), na qualidade de bolsista integral (PROUNI). Atualmente é Assessora Jurídica do Estado do Maranhão. Advogada. Professora universitária.

Índice Remissivo

A

ambiente escolar 39
analfabetismo 10, 20, 28, 45, 47, 48
analfabetos 11, 20, 44

B

burguesia industrial 11

C

cidadania 8, 10, 19, 23, 26, 34, 40, 47
comunidade escolar 25, 44, 46
constitucionais 30, 33, 34, 36, 37
constitucional 9, 11, 15, 19, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36
constitucionalismo 31, 51

D

deficiência 20, 24, 34, 47, 48
democratização 20, 44
desenvolvimento 12, 19, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 37, 39, 40, 45, 47, 52
desigualdades sociais 21, 22, 23, 24, 37, 46
dignidade humana 29
diplomas normativos 42
direito 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 48, 50, 51, 52
direito à educação 8, 9, 10, 12, 17, 18, 22, 23, 24, 25, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 48, 51, 52
direitos fundamentais 19, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 50, 51
direitos políticos 10
direitos sociais 22, 23, 30, 31, 37, 39, 50, 51, 52

E

educação 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 52
educação e à aprendizagem 17, 24
educação escolar pública 17, 25
educação nacional 11, 15, 25, 46
educação pública 12, 16, 19, 24, 40, 47
educação superior 24, 28, 43, 46
ensino 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49

escolas públicas 25, 27, 41
esforço legislativo 43
estratégias 8, 37, 45, 46

F

frequência escolar 21

G

gestão 17, 25, 35, 39, 44, 46, 47, 49

I

infraconstitucional 29, 30

investimentos 12, 13, 15, 20, 26, 39, 45

J

jurídica 29, 33, 35, 36

jurídicas 19, 36

jurídico 9, 11, 29, 30, 31, 32, 40

jurídicos 19, 29, 32

justiça social 22

L

legislador 14, 19, 30, 31

legislar 9, 11

liberdade 11, 12, 16, 17, 25, 26, 29, 31, 44

liberdades 25, 26, 31, 34, 35

M

marginalização 21, 22

N

normativa 23, 29, 30

normativas 9, 28

normativo 10, 37

O

orçamentária 12, 13, 15, 17, 26, 30

orçamento 10, 12, 13, 43

ordem constitucional 19

organização escolar 13, 40, 51

P

pedagógica 44

pobres 39, 48, 51

política 9, 15, 31, 32, 38, 40, 43, 44, 45, 46, 49

políticas 8, 19, 20, 24, 25, 26, 30, 34, 35, 37, 38, 39,
40, 41, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51
previdência social 30
princípio constitucional 11
princípio educacional 11
processo 8, 10, 25, 34, 36, 41, 42, 43, 45

R

recursos públicos 26, 27, 47
rede pública 22, 34
regime militar 16

S

saúde e a educação 32
sistema 5
sistema de ensino 48
sistema educacional 47, 48
sistema escolar 11
sistema organizado 11
sistema público 9, 11
sistemas educativos 12
soberania 34
socioeconômico 36



AYA EDITORA
2024