

DIREITO À EDUCAÇÃO E O DESAFIO DA EFETIVIDADE: UMA BREVÍSSIMA ANÁLISE DA CF/88 E OS DESAFIOS DE SUA EFETIVAÇÃO

Jabis Ipólito de Campos Junior*

Resumo: No estudo dos direitos e garantias fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, o direito à educação aparece como um de seus principais. Direito que, ao nosso ver é porta aberta para a conquista de todo arcabouço de direitos e garantias que ali se apresenta. Entretanto, resta-nos a pergunta sobre a efetivação deste direito. Como podemos, verdadeiramente, ser uma nação que prima pela educação e formação dos seus cidadãos? Como efetivar esse direito fundamental?

Palavras-Chave: Constituição, direito à educação, efetivação, efetividade, custos dos direitos.

Abstract: In the study of fundamental rights and guarantees established by the Federal Constitution of 1988, the right to education appears as one of its main ones. Right that, in our view, is an open door to the conquest of every framework of rights and guarantees that is presented there. However, we still have the question of the effectiveness of this right. How can we truly be a nation that excels in the education and training of its citizens? How to effect this fundamental right?

Keywords: Constitution, right to education, effectiveness, effectiveness, costs of human rights

* Mestrando em Direito Político e Econômico, Programa de Pós-Graduação em Direito Político Econômico – PPGDPE, Universidade Presbiteriana Mackenzie

1. INTRODUÇÃO



inegável o tamanho das conquistas que a Constituição Federal Brasileira de 1988 – CF/88 – proporcionou em vários âmbitos. Depois dos anos de chumbo e dos retrocessos que o tempo da ditadura militar impingiram, sobretudo, em relação às garantias e direitos sociais, a CF/88 surge como um verdadeiro frescor e um diferente e claro caminho a ser trilhado no anseio de dias melhores.

Ao estabelecer, já em seu preâmbulo¹, princípios norteadores desse novo Estado, os ares de busca igualdade, justiça, fraternidade, segurança, bem-estar, liberdade já puderam ser aspirados pelos brasileiros e brasileiras.

Indubitavelmente, ainda somos uma democracia em construção, nova. Estamos aprendendo e entendendo os altos valores ali depositados e, sobretudo, seu alcance que ainda hoje carece de estudo, decisão e aplicação.

Dentre estes preceitos e disposições, a CF/88 deixou clarificada sua preocupação com questões sociais. Somos um país de muitas e gritantes diferenças. Diferenças históricas, culturais e estruturais que necessitam ser combatidas de frente com políticas e decisões afirmativas.

Assim, já os artigos 1º e 3º da CF/88, que merecem ser aqui citados e recitados, estabelecem o que é este Estado Democrático de Direito e quais são seus fundamentos² e objetivos

¹ Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

² Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito

fundamentais³. Nada deve ser destacado, pois cada um destes valores se destaca por si. Aqui estão os fundamentos de nossa República, a base e seu alicerce.

Ingo Sarlet, em sua primorosa obra *A eficácia dos Direitos Fundamentais*, afirma que é da própria essência do Estado o estabelecimento de direitos fundamentais, que juntamente com a definição da forma de Estado, do sistema de governo e da organização do poder, o formam. Diz o eminente autor:

Os direitos fundamentais integram, portanto, ao lado da definição da forma de Estado, do sistema de governo e da organização do poder, a essência do Estado constitucional, constituindo, nesse sentido, não apenas parte da Constituição formal, mas também elemento nuclear da Constituição material. Além disso, estava definitivamente consagrada a íntima vinculação entre as ideias de Constituição, Estado de Direito e direitos fundamentais⁴

Podemos afirmar, sem rodeios, que o constituinte original estabeleceu um Estado ideal, um sonho, para alguns, até uma utopia. Sendo esses direitos fundamentais a base e o fundamento do Estado e, estando postulados e fixados na Constituição, possibilitam a eficácia para um autêntico Estado Constitucional e são, permanentemente, um alvo a ser alcançado (SARLET, 2021, p. 60).

Por isso mesmo, a CF/88 estabelece em seu Título II, os Direitos e Garantias Fundamentais. Este rol de artigos consagra o que Ingo Sarlet chama de “Estado social de Direito” (SARLET, 2021, p. 63). Mais ainda, garante as necessárias

e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

³ 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.

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional* – 13ª ed. rev. E atual. 2ª tira. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 59.

oportunidades e liberdades que são inerentes ao Estado de Direito:

No âmbito de um Estado social de Direito - e o consagrado pela nossa evolução constitucional não foge à regra - os direitos fundamentais sociais constituem exigência inarredável do exercício efetivo das liberdades e garantia da igualdade de chances (oportunidades), inerentes à noção de uma democracia e um Estado de Direito de conteúdo não meramente formal, mas, sim, guiado pelo valor da justiça material⁵

Destacamos, neste Título constitucional, o Art. 5º e seus 78 incisos alíneas e parágrafos, conhecido e repisado quase que diariamente nas mídias e discussões acadêmicas, e o Art. 6º, que aqui já abrirá o caminho para nossas discussões:

Art. 6º São direitos sociais 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 (grifos nossos)

Neste “Estado social de Direito”, percebemos quais as preocupações constitucionais buscando, neste mesmo texto, o caminho para a efetivação de cada um deles. Ao nosso ver, apontam para nossas mazelas e demandas. Saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança previdência social, proteção às pessoas mais carentes e desamparadas são aquilo de mais básico que uma sociedade bem ajustada deve oferecer aos seus cidadãos, são essenciais ao estabelecimento de uma sociedade justa, igualitária e que busque a verdadeira liberdade de seus cidadãos.

Neste brevíssimo estudo, a discussão terá como alvo o Direito à Educação - direito fundamental e social – primeiro dos direitos a ser exposto no texto Constitucional. Direito que, ao nosso ver é porta aberta para a conquista de todo arcabouço que ali se apresenta. Juntos formam o desejo de cada um dos brasileiros e brasileiras que, verdadeiramente amam a nação e seu povo. Entretanto, resta-nos a pergunta sobre a efetivação deste

⁵ SARLET, 2021, p. 63

direito. Como podemos, verdadeiramente ser uma nação que prima pela educação e formação dos seus cidadãos?

2. O DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA

A Constituição Federal de 1988 – CF/88, elevou o direito à educação ao patamar de Direito Fundamental, individualizando-o como bem jurídico, pois assume o papel fundamental na efetivação da disposição do artigo 3º já citado. Ou seja, no desenvolvimento da nação e na construção da tão necessária sociedade justa e solidária, o direito à educação ganha proeminência.

Segundo Orlando Rochadel Moreira, é pela educação que os cidadãos alcançam sua liberdade plena, expressa em direitos individuais e coletivos:

é a partir da educação, caracterizada como um direito social, que poder ser alcançada a cidadania plena, porquanto uma sociedade educada será formada por membros que saibam reivindicar e conquistar espaços, seja no campo individual, a exemplo do direito de ir e vir e da igualdade, seja no campo político, como a possibilidade de votar e de ser votado livremente⁶

O eminente economista indiano, Amartya Sen, em sua obra *Desenvolvimento como liberdade*, ao afirmar que a capacidade das pessoas está diretamente ligada ao aumento e busca das liberdades instrumentais, lembra que é através da expansão dos serviços sociais e não apenas pelo aumento das rendas privadas, que ela ocorrerá. Dentre esses serviços sociais, que se incluem as redes de segurança social, o autor destaca a educação:

Analogicamente, a criação de oportunidades sociais por meio de serviços como educação pública, serviços de saúde e desenvolvimento de uma imprensa livre e ativa pode contribuir para o desenvolvimento econômico e para uma redução significativa das taxas de mortalidade. A redução das taxas de

⁶ MOREIRA, Orlando Rochadel. *Políticas públicas e direito à educação*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 62

mortalidade, por sua vez, pode ajudar a reduzir as taxas de natalidade, reforçando a influência da educação básica – em especial da alfabetização e escolaridade das mulheres – sobre o comportamento das taxas de fecundidade⁷

Guilherme Ribeiro, no capítulo *O Direito à Educação e sua basilar e imanente noção constitucional de dever fundamental*, afirma que o direito à educação, sendo bem-jurídico de tal monta, é um direito protegido como tal:

Esse direito social caracteriza-se por sua fundamentalidade e que, por isso mesmo, encontra-se protegido na qualidade do núcleo constitucional minimamente intangível da Ordem Jurídico-Constitucional em vigor na qualidade de limite material ao poder constituído reformador. Noutras palavras e valendos da expressão corrente, o direito à educação compõe em verdadeira cláusula pétrea e nessa medida encontra-se protegido pelo disposto no art. 60, § 4º, in. IV, da Constituição do Estado Federal brasileiro⁸ (grifos nossos)

Luiz Henrique Sormani Barbugiani e Fernando de Souza Coelho, em seu artigo *O relativismo do direito à educação no Brasil: um ensaio*, afirmam que, por mais que todos os direitos apresentados no artigo 6º da CF/88 estejam entrelaçados numa relação de interdependência, o direito à educação apresenta maiores ramificações:

A capilaridade elevada da educação irriga com conhecimento abalizado as artérias do tecido social dos diversos países e, conseqüentemente, contribui diretamente para o aperfeiçoamento e desenvolvimento dos Estados que se dispuserem a investir no aprimoramento intelectual de seu povo. Não é sem motivos que a preocupação de diversos Estados é mais focada na educação do que na saúde, especialmente quando o objetivo traçado é o desenvolvimento da nação a médio e a longo prazo, o que

⁷ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. – São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 61

⁸ RIBEIRO, Guilherme, *O Direito à Educação e sua basilar e imanente noção constitucional de dever fundamental*, in SIQUEIRA, Dirceu Pereira e LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa, *Direitos sociais: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos – a Constituição de 1988 e suas provisões sociais*. 1ª ed. – Birigui, SP: Editora Boreal, 2011, p. 175.

parece não ter sensibilizado os políticos brasileiros⁹

A bem da crítica acima escancarada, vê-se que o caminho para se alcançar está aberto. Necessário que o poder público, a sociedade e as famílias estejam atentas à força e poder da educação.

Por isso mesmo, a CF/88 conferiu um tratamento adequado à universalização do acesso à educação dando a ela um caráter de compulsoriedade. Muito bem afirma Nina Ranieri, em seu artigo *Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas*, que a CF/88:

Definiu princípios e diretrizes nacionais, competências estaduais e municipais, vinculação de recursos e mecanismos de financiamento; no plano didático, mediante o conceito de “educação básica”, deu-lhe tratamento que privilegia o processo de aprendizagem por meio de concepção inovadora no direito educacional brasileiro, à vista da flexibilização pedagógica e de gestão escolar permitidas pela legislação.¹⁰

O Direito à Educação está inserido no Título II da CF/88 que trata dos direitos e garantias fundamentais. É assegurado no Art. 6º e conceituado no Art. 205. Em relação à criança e ao adolescente, o tratamento é ainda mais especial, assegurando a elas prioridade absoluta (Art. 227).

O acesso ao ensino é obrigatório e gratuito, qualificado como direito subjetivo (Art. 228, §1º), responsabilizando as autoridades que não o oferecerem de maneira regular (Art. 228, §2º), assegurando sua universalidade e equidade (Art. 206).

Os instrumentos, metas e processos positivos para a

⁹ BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani e COELHO, Fernando de Souza. *O relativismo do direito à educação no Brasil: um ensaio*, in RANIERI, Nina Beatriz Stocco e ALVES, Angela Limingí Alvarenga (Org.), *Direito à Educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018, p. 149.

¹⁰ RANIERI Nina, *Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas*, RANIERI, Nina Beatriz Stocco e ALVES, Angela Limingí Alvarenga (Org.), *Direito à Educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018, p. 45

educação nacional foram definidos pela LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996), pelo Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e pelo ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990).

Apesar de todo arcabouço legal e de todas as decisões que dispõem quanto a valores percentuais de recursos para despesas com educação, as constantes crises econômicas vividas em nosso país ainda são uma barreira para o real enfrentamento do analfabetismo e de todas as situações ao seu entorno.

Vale lembrar e destacar que se tem buscado a reversão deste quadro pelas vias legais. Sendo assim, em 1996, a Emenda Constitucional nº 14, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – o Fundef, buscando equacionar as questões relativas ao financiamento e expansão da educação fundamental pelos Estados e municípios.

Dez anos depois, a Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006, ampliando o Fundef, inclui a educação infantil e os demais profissionais da educação em seu escopo. A garantia de um padrão mínimo nacional de qualidade, foi pretendida com a Lei nº 11.494 de 20/06/2007, que institui o Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

A Emenda Constitucional nº 108/2020, cria o Novo Fundeb¹¹, dando a ele um caráter permanente de apoio ao desenvolvimento da educação. A EC foi sancionada pela Lei 14.113/2020 que tem como uma das maiores modificações o aumento previsto na complementação da União e passou a valer em 2021 com investimentos voltados exclusivamente à educação infantil, reforço no controle social e um incremento considerável no aporte de recursos da União.

¹¹ Disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/14012-novo-fundeb-garante-mais-recursos-da-uni%C3%A3o-para-a-educac%C3%A7%C3%A3o-b%C3%A1sica-brasileira>, acesso em 20/09/2021, às 8:47.

A Lei visa, em relação à contribuição da União ao Fundeb, saltar de 10% para 23% até 2026, na seguinte proporção: 12% em 2021; em seguida, para 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; até alcançar 23% em 2026.

Creemos que, mesmo com todo esse aporte, a pergunta que ainda nos resta é como assegurar o cumprimento efetivo e eficaz da legislação nacional?

Não há dúvidas de que todos os direitos elencados no Artigo 6º, a saber, 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 estão ligados ao anseio do pleno desenvolvimento da pessoa. Resta-nos pensar: como uma família sem decente moradia, sem alimento, sem saúde irá estimular seus filhos e filhas a buscar educação de qualidade?

É exatamente esse o objetivo do constituinte ao estabelecer as disposições do Artigo 205 da CF/88:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Vê-se, no citado artigo, importantes princípios como da universalidade do direito - é direito de todos! Apresenta a educação como dever do Estado, da família e com a colaboração da sociedade civil, formando aqui um verdadeiro tripé do dever da educação. E ainda escancara o objetivo da educação, seu alvo, também tripartite: desenvolvimento pleno, exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.

É no contexto da família (esfera privada) que são observados e detectados os problemas na área da educação. Então, diagnosticadas essas questões, movimentos e organizações (sociedade civil) captam esses anseios, dando a eles voz, comunicando-os à esfera pública que é o local “adequado para a

discussão e encaminhamento de soluções”¹². De acordo com Orlando Moreira, “na prática a sociedade civil ainda não apresenta a força necessária para influenciar, de maneira consciente, a esfera pública, ou porque não é suficientemente organizada, ou porque os agentes do Estado são insensíveis ao clamor popular”¹³. Entende que sociedade civil e esfera pública são fundamentais para um Estado de Direito Democrático.

Para o alcance dos objetivos, este tripé deve estar em real equilíbrio, dentro da atribuição de cada um. No entanto, na realidade, nem sempre esse funcionamento acontece a contento. Havendo desequilíbrio ou ausência em um deles, compete ao outro a busca das soluções para a transformação da realidade e a correção dos rumos.

Por exemplo, num plano ideal, o papel da família é imprescindível e necessário. Apoio dos pais, estímulo ao conhecimento, convivência salutar, enfim, aquilo que se espera de um relacionamento familiar saudável. No entanto, essa não é sempre a realidade. Famílias quebradas, lares despedaçados, fome, miséria, desestímulo ao sonho, a nobres objetivos de vida, são a realidade em muitos rincões do país. Nesse contexto, o papel do Estado e da sociedade civil é mais do que necessário e deve ser ampliado. A participação destes deve buscar o equilíbrio através de políticas públicas afirmativas, educativas, reforçando os vínculos familiares e estimulando a participação na construção da educação.

Necessário ressaltar, no entanto, que mesmo sendo dever da família, com colaboração da sociedade civil, o Estado não pode se furtar ao seu dever. É competência primordial do Estado o dever da educação. Isto reafirmamos, pois como escancara Demerval Saviani:

Dir-se-ia que essa tendência do Poder Público em transferir a responsabilidade pela educação para o conjunto da sociedade, guardando para si o poder de regulação e de avaliação das

¹² MOREIRA, 2007, p. 44.

¹³ Idem, p, 45

instituições e dos resultados do processo educativo, operou uma inversão no princípio constitucional que considera a educação “direito de todos e dever do Estado”, passando-se a considerar a educação pública como dever de todos e direito do Estado. Por esse caminho será acentuada a equação perversa que marca a política educacional brasileira atual, assim caracterizada: filantropia + protelação + fragmentação + improvisação = precarização geral do ensino no país.¹⁴

O Estado não pode se furtar ao seu dever nem tender à protelação. Ela é responsável, por meio de suas políticas de inclusão, melhorias, atenção especial aos princípios constitucionais em relação ao seu papel, por ampliar as oportunidades do acesso à educação para todas as idades.

Quanto aos objetivos da educação, revisitando o art. 205, encontramos: “*visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*”.

A Educação visa o pleno desenvolvimento da pessoa. Desenvolvimento, que, segundo Amartya Sen,

tem de estar relacionado sobretudo com a melhora de vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivermos e influenciando esse mundo.¹⁵

Em segundo lugar quer preparar o educando no exercício de sua cidadania. Indubitavelmente, é a educação o veículo para o melhor preparo do cidadão no exercício de seus deveres e direitos como tal. O exercício do voto, por exemplo, tem como escopo o conhecimento dos direitos que assistem ao cidadão. A verdadeira democracia não se faz somente através do voto, deve-se ter meios de fazer com que a população consiga externar seus

¹⁴SAVIANI, Demerval. *Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual*. Centro de Estudos Educação e Sociedade - Cedes, v. 34, n. 124, 2013, p. 754.

¹⁵ SEN, p. 29

desejos e que estes cheguem aos governadores e legisladores. Isto possibilitará a verdadeira liberdade, a liberdade social. A verdadeira cidadania, marcada pela existência concomitante dos direitos civis, políticas e sociais, dentre as quais estão: participação da riqueza coletiva, educação, trabalho, salário justo, saúde e aposentadoria - justiça social. “A educação, portanto, é apresentada como forma e instrumento de poder, não somente usada para manutenção do Estado, mas também para impulsionar as transformações exigidas pela evolução das sociedades” (MOREIRA, 2007, p. 64).

Creemos, ainda mais, que a educação e o exercício da cidadania preparam o cidadão para enfrentar os desmandos e a corrupção que também grassa no meio político. Um cidadão bem-preparado não admite coronelismos, patrimonialismos, patriarcalismos - não aceita vender-se por migalhas e cobra aqueles que o representam. A implementação de políticas públicas voltadas para inclusão educacional, tem como pressuposto a possibilidade, nem sempre verificada, de que a educação possa se construir em instrumento de emancipação e progresso. Parece interessante à elite política dominante a manutenção da ignorância e do analfabetismo – sustenta o coronelismo, o patriarcalismo, o policiamento e a massa de manobra (MOREIRA, 2007, p. 70). Por isso, tão importante voltar os olhos aos objetivos da educação expressos no artigo citado.

E por fim, objetiva o Art. 205: “qualificá-lo para o trabalho”. Este preceito, já aparece no Artigo 7º, inciso IV¹⁶, da CF/88 que afirma serem, dentre os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, o direito à educação.

¹⁶ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: IV - um salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

O preparo profissional e sua qualificação estão intimamente ligados à educação. Se ainda restar dúvida em relação aos objetivos, o texto constitucional, as dirime com o estabelecido no Art. 214¹⁷.

Assim, necessário atrelar os diversos pontos da seguridade social, não tratá-los de forma independente. Assim, Barbugiani e Coelho concluem:

Todos os direitos sociais encontram-se emaranhados numa relação de interdependência: sem o trabalho não se consegue remuneração adequada para proporcionar moradia, alimentação e lazer, que por sua vez, afetam a saúde, interferindo no aprendizado (educação) que sem o transporte para as escolas e as universidades sequer é efetivado. Essa é apenas uma das inúmeras conjunções de direitos sociais que poder ser identificadas. O inciso II, do artigo 208, da CF, reforça essa compreensão¹⁸.

3. DESAFIOS À EFETIVIDADE

Apresentados, ainda que rapidamente, os textos constitucionais que tratam da educação, observamos sua importância e entendimento de que compõe os direitos e garantias fundamentais.

Assim sendo, vale, neste momento, lembrar o disposto

¹⁷ Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

¹⁸ BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani e COELHO, Fernando de Souza. *O relativismo do direito à educação no Brasil: um ensaio*, in RANIERI, Nina Beatriz Stocco e ALVES, Angela Limingi Alvarenga (Org.), *Direito à Educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018, p. 158

no Art. 5, § 1º da CF/88 que diz: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Entramos na seara da discussão de sua efetividade. Os direitos fundamentais consagrados na CF/88 têm plena operatividade e eficácia como condição para sua efetividade.

Ingo Sarlet, citando o ensino do ministro Luis Roberto Barroso, ensina que

a efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social¹⁹.

Para a realização integral do Direito, Sarlet defende ainda o caráter indispensável da eficácia tanto jurídica como social, ao afirmar:

a eficácia jurídica como a possibilidade (no sentido de aptidão) de a norma vigente (juridicamente existente) ser aplicada aos casos concretos e de – na medida de sua aplicabilidade – gerar efeitos jurídicos, ao passo que a eficácia social (ou efetividade) pode ser considerada como englobando tanto a decisão pela efetiva aplicação da norma (juridicamente eficaz), quanto o resultado concreto decorrente – ou não – desta aplicação²⁰

Além disso, Sarlet levanta a questão de que o Art. 205, que trata do direito fundamental à educação, apesar de ser uma norma definidora de um direito fundamental, ela se apresenta como autêntica norma programática, o que não significa, no entanto, negar-lhe eficácia²¹. Ao contrário, sendo direito e garantia de cunho fundamental, portanto, ligado ao Art. 5§ 1º, Sarlet defende que cabe aos órgãos estatais a tarefa de maximizar a eficácia dos direitos fundamentais, ressaltando o seu caráter dirigente e vinculante – ou seja, tornar tais direitos prerrogativas diretamente aplicáveis pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, sendo que este tem o poder-dever de assegurar sua

¹⁹ SARLET, 2021, p. 245.

²⁰ Idem, p. 248

²¹ SARLET, 2021, p. 267

eficácia ao aplicar imediatamente as normas definidoras do direito:

Parte da doutrina ainda foi além, sustentando o ponto de vista segundo o qual a norma contida no art. 5º, §1º, da CF estabelece a vinculação de todos os órgãos públicos e particulares aos direitos fundamentais, no sentido de que os primeiros estão obrigados a aplicá-los, e aos particulares a cumpri-los, independentemente de qualquer ato legislativo ou administrativo. Da mesma forma, em face do dever de respeito e aplicação imediata dos direitos fundamentais em cada caso concreto, o Poder Judiciário encontra-se investido do poder-dever de aplicar imediatamente as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, assegurando-lhes sua plena eficácia²²

Há ainda que se discutir tema extremamente atual, e que está vinculado às grandes dificuldades orçamentárias e de planejamento dos países emergentes, que é o dos custos dos direitos. Que os direitos e garantias fundamentais estão postos e claros, por exemplo, na Constituição, todos concordam. Agora, de onde virão os valores, o dinheiro a ser aplicado a fim de garantir a eficácia desses direitos? E como assegurar o cumprimento efetivo e eficaz dessa legislação? Quais os custos desses direitos?

José Casalta Nabais, em seu artigo *A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos*, defende que todos os direitos têm custos comunitários, custos financeiros públicos. Não há direitos de graça – são bens públicos em sentido estrito. Estes custos concretizam-se em despesas públicas com imediata expressão na esfera de cada um de seus titulares. Todos os direitos têm custos financeiros públicos, sejam custos indiretos nos clássicos direitos e liberdades, sejam custos diretos nos direitos sociais. Para manutenção dessa realidade é necessário um Estado que tenha nos impostos e em sua cobrança o principal suporte financeiro – o que chama de “Estado fiscal”²³ (NABAIS, p. 14). Para o cumprimento da razão de ser do Estado

²² SARLET, 2001, p. 277

²³ NABAIS, José Casalta. *A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos*. Revista da AGU, v. 1, n. 01, 2005, p. 14.

(realização da dignidade da pessoa humana) o Estado fiscal precisa utilizar-se desse instrumento, que para ele, é o mais adequado.

Conclui Nabais que a resposta se complementa na ideia de um estado solidário:

Uma conclusão que, por paradoxal que pareça nestes tempos aparentemente dominados pelo egoísmo irresponsável, está, todavia, de algum modo em sintonia com o momento presente em que se faz um apelo muito forte à solidariedade, à solidariedade simultaneamente universal e intergeracional. Uma ideia que, na opinião de alguns autores, suportaria mesmo uma nova forma de estado – o estado solidário, cuja marca residiria na solidariedade com todos os homens, sejam os homens de hoje, sejam os homens de ontem, sejam os homens de amanhã. Ou, numa outra fórmula, todos temos deveres no que respeita à humanidade presente, à humanidade passada e à humanidade futura²⁴

A importante obra de Stephen Holmes e Cass R. Sustein ainda levanta outras questões:

Um exame do custo dos direitos levanta várias outras questões, não somente acerca do quanto efetivamente custam os diversos direitos, mas também sobre quem decide como serão distribuídos os escassos recursos públicos no que se refere à proteção de direitos, quais direitos serão protegidos e para quem haverá essa proteção. Quais princípios são comumente invocados para orientar essa distribuição? Esses princípios são defensáveis?

Por fim, a simples ideia de que os direitos têm um custo aponta para uma apreciação de como o Estado e o governo são inevitáveis e das muitas coisas boas que o governo faz, algumas das quais são tidas como tão óbvias e naturais que, para quem não as examina detidamente, parecem não envolver em absoluto a ação do Estado. Um estudo do custo público dos direitos individuais pode lançar nova luz sobre antigas questões, como a das dimensões apropriadas do Estado de bem-estar com ação regulamentadora e da relação entre o Estado moderno e os direitos liberais clássicos. As decisões sobre a formulação de políticas públicas não devem ser tomadas com base numa hostilidade imaginária entre a liberdade e o coletor de impostos; se

²⁴ NABAIS, 2005, p. 23

esses dois fossem realmente adversários, todas as nossas liberdades básicas correriam o risco de ser abolidas²⁵.

No Brasil, a própria legislação estabelece uma porcentagem dos valores arrecadados pela União como destinados exclusivamente à educação, como é o alvo de nosso estudo²⁶. Se é assim, há destinação de verbas orçamentárias para a educação, resta-nos averiguar como e se esse dinheiro está sendo aplicado corretamente, sem desvios, desmandos, superfaturamento, corrupção. E mais, perguntar, com maior profundidade das razões de não verificarmos uma melhora nos índices educacionais em nosso país.

Além do mais, a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, alterou o inciso I, do artigo 208 da Constituição estabelecendo o Estado como seu responsável pela efetividade da educação garantindo acesso compulsório e gratuito à educação até os 17 anos de idade²⁷.

Ao nosso ver, um passo importante na concretização da educação plena e libertadora, garantidora de transformação social, deverá avançar no oferecimento de curso superior ou profissionalizante utilizando-se da oportunidade constitucional que preza pela preparação para o trabalho. Ora, no atual sistema, a única forma de acesso ao ensino superior é por meio das provas de vestibular. No sistema educacional brasileiro que possibilita ensino público e privado, temos verificado um alargamento do abismo entre eles, e a dificuldade, cada vez maior do acesso ao ensino superior, dos alunos das escolas públicas. Governos

²⁵ HOLMES, Stephen e SUSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019, p. 19

²⁶ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

²⁷ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

passados buscaram diminuir esse abismo por meio de políticas públicas positivas de inclusão com abertura para financiamento e formas de aperfeiçoar a entrada dos mais carentes na universidade.

No entanto, nosso ponto, é que possa haver uma real mudança no método de entrada através do acompanhamento, desde os níveis mais básicos da educação, passando pelo fundamental e médio, estimulando boas notas, bom comportamento, como porta de acesso à educação superior e profissionalizante.

Faz-se necessário também “melhorar a qualidade dos estabelecimentos de ensino, não somente no seu aspecto físico e de equipamentos, mas também, e primordialmente, em qualificar e motivar os professores” (Moreira, 2007, p. 86), e mais:

O direito à educação é um direito fundamental e prioritário, devendo ser focado não somente no aspecto quantitativo, ou seja, na existência de vagas em número suficiente nas escolas, mas, também, no aspecto qualitativo, qual seja, com escolas equipadas, professores bem remunerados e currículos adequados. (...) a principal obrigação de um Estado de Direito é a de respeitar, proteger, garantir e realizar os direitos do ser humano, particularmente aqueles relacionados à educação. Os primeiros responsáveis pelo respeito ao direito à educação são os pais, a família, mas, o maior responsável é o Estado, porque são justamente os segmentos mais carentes da população que precisam de amparo²⁸

Nina Ranieri apresenta uma iniciativa por demais interessante ao responder à pergunta de como assegurar o cumprimento efetivo e eficaz da legislação educacional: o *4-A Scheme*²⁹. Uma tabela em que se encontram enumeradas obrigações básicas dos Estados, elaborada por Katerina Tomasevsky, ex-relatora especial para o direito à educação da extinta

²⁸ MOREIRA, 2007, p. 106.

²⁹ RANIERI Nina, *Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas*, RANIERI, Nina Beatriz Stocco e ALVES, Angela Limingi Alvarenga (Org.), *Direito à Educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018, p. 39

Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (hoje Conselho de Direitos Humanos). Nesse esquema encontram-se quatro critérios que têm como objetivo uma verificação empírica de cada Estado nacional, que são: *availability*, *accessibility*, *acceptability* e *adaptability*.

Availability ou disponibilidade apresente um critério duplo:

Uma, de natureza civil e política, que exige a garantia das liberdades públicas, para usar a tradicional noção francesa, notadamente a liberdade de expressão, de aprender, ensinar e divulgar o pensamento, o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e a liberdade de criação de instituições privadas de ensino. Outra, de natureza econômica e social, que requer que o próprio Estado crie e financie instituições de ensino, ou estabeleça mecanismos que combinem a iniciativa pública com a privada, de forma que a educação esteja disponível para todos³⁰

Falando sobre *accessibility*, ou acessibilidade, a autora diz que o termo “é empregado para ordenar as obrigações relativas aos diferentes níveis de ensino, os compulsórios e os não-compulsórios”³¹.

Já em relação ao termo *acceptability* ou admissibilidade, afirma que “não concerne apenas a padrões mínimos de qualidade de ensino, orientação e conteúdos pedagógicos, estabelecidos nacionalmente, mas também ao respeito pela diversidade, pelas línguas nativas e pela forma de instrução”³².

Por fim, *adaptability* ou adequação é o critério que trata das obrigações que estão relacionadas às necessidades especiais, como deficiências, educação de jovens e adultos, de adolescentes que trabalham, de refugiados, entre outros.

Adaptando esses critérios, num esquema que chama de “Esquema D + A3” (Disponibilidade, Acessibilidade, Admissibilidade e Adequação), Nina Ranieri, constata que eles são atendidos à luz da Constituição Federal de 1988: “constatamos que

³⁰ RANIERI, 2018, p. 39

³¹ Idem, p. 39

³² Ibidem, p. 40

a Constituição Federal de 1988 atende, de longe, os critérios do *4 A-Scheme*³³.

Não é estranha essa constatação. Um Estado e seus legisladores, que conhecem o poder da educação, jamais apresentariam um arcabouço jurídico que não englobasse essas questões. Ademais, como apontam Holmes e Sunstein “a educação pode até ser um bem intrínseco, mas também é boa por razões instrumentais” (HOLMES e SUNSTEIN, 2019, p. 180). Isso porque, de acordo com esses autores:

Os contribuintes investem com certa boa vontade em educação como investem na proteção policial, pois julgam que ambas são compensadoras a longo prazo. Ambos os investimentos parecem valer a pena porque, entre outras razões, estimulam a autodisciplina e a cooperação dos cidadãos e, não por acaso, expandem a base tributária³⁴

Assim, na discussão do custo dos direitos, a educação pode ser entendida como um “método entre outros pelo qual o país faz investimentos de longo prazo nas habilidades humanas necessárias para manter-se em funcionamento”, buscando “programas de previdência social que aumentem a autonomia e a iniciativa” (HOLMES e SUNSTEIN, 2019, p. 179-180).

4. CONCLUSÃO:

Indubitavelmente, as mudanças e os princípios estabelecidos pela CF/88 em relação à educação, demonstram avanço significativo, nesta que é uma das mais importantes políticas públicas necessárias ao desenvolvimento e à transformação social. Há muito ainda que se fazer. Promover aprendizagem que combata o analfabetismo funcional, melhorar a qualidade do ensino, atacar as causas da evasão escolar, possibilitar aos profissionais da educação instrumentos para o uso de novas tecnologias,

³³ Ibidem, p. 40. Para um maior aprofundamento, indicamos a leitura das páginas 41 a 43, onde a autora apresenta os textos constitucionais que podem ser encontrados em cada um dos 4 itens mencionados.

³⁴ HOLMES e SUNSTEIN, 2019, p. 180

valorizando-os e investindo na melhor formação, além de possibilitar monitoramento e avaliação dos dados, são caminhos para se corrigir as enormes desigualdades e distâncias.

Como buscamos a plena realização do direito à educação, reafirmamos que o seu conteúdo deve estar integrado às disposições da Constituição com previsão legal e política. Devem existir mecanismos para sua execução e possibilitando sua sujeição à jurisdição: “o direito à educação não é um ideal ou uma aspiração, mas um direito legalmente executável”³⁵. Por isso, a necessidade da mobilização da sociedade civil na elaboração de campanhas, defesa, mudança e aprimoramento do atual cenário.

O dever do Estado na concretização do direito à educação é decorrência da própria Constituição de 1988, que ainda atribui à família e à sociedade civil a importante participação no cumprimento dos direitos e garantias a ele inerentes.

Os custos para garantia desse direito são, na verdade, um investimento que deve ser entendido como tal e que ainda possibilitará, a médio e longo prazo, as transformações sociais esperadas: liberdade, livre iniciativa, desenvolvimento, participação ativa dos direitos e deveres da cidadania.

Cabe à família e à sociedade civil cobrar o Estado do cumprimento de seu dever. Não há um segredo, há apenas vontade política e planejamento, talvez o que falte para alcançarmos a tão desejada educação plena. Todos só têm a ganhar: as famílias, a economia, o Estado. Juntos pela educação.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

³⁵ RANIERI, Nina Beatriz Stocco e ALVES, Angela Limingi Alvarenga (Org.), *Direito à Educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018, p. 6.

- BAPTISTA, Talita Seiscento. *O direito à educação no constitucionalismo brasileiro: o tratamento do direito à educação no sistema de repartição de competência acolhido pela federação brasileira*. – 2014. 113f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
- HOLMES, Stephen e SUSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019
- MOREIRA, Orlando Rochadel. *Políticas públicas e direito à educação*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- NABAIS, José Casalta. *A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos*. Revista da AGU, v. 1, n. 01, 2005
- RANIERI, Nina Beatriz Stocco e ALVES, Angela Limingi Alvarenga (Org.), *Direito à Educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018. Disponível em <http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/462>. Acesso em 20/09/2021, às 8h.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional* – 13ª ed. rev. E atual. 2ª tira. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.
- SAVIANI, Demerval. *Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual*. Centro de Estudos Educação e Sociedade - Cedes, v. 34, n. 124, p. 743-760, 2013. Disponível em

<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/24557>. Acesso em 20/09/2021, às 17h50.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. – São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira e LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa (Org.). *Direitos sociais: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos – a Constituição de 1988 e suas provisões sociais*. 1ª ed. – Birigui, SP: Editora Boreal, 2011.