

Uma análise constitucional acerca do direito fundamental à educação

A constitutional analysis of the fundamental right to education

João Paulo Borges de Queiroz¹, Francisco das Chagas Bezerra Neto², Clarice Ribeiro Alves Caiana³
e Agílio Tomaz Marques⁴

v. 8/ n. 2 (2020)

Abril/Junho

Aceito para publicação em
06/04/2020.

¹Graduando do Curso de Direito da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, jpb-queiroz@hotmail.co;

² Graduando do Curso de Direito da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, chagasneto237@gmail.com;

³ Graduanda do Curso de Direito da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, clariceribeirocaiana@gmail.com;

⁴Bacharel em Direito TJ/PB. E-mail: agiliotomaz@hotmail.com

Resumo

Trata-se de um estudo que analisa o direito fundamental à educação, promulgado pela Constituição Federal de 1988, contrastando com a sua real efetividade na sociedade. Justifica-se, pois, por alvitar para a problemática da qualidade da educação brasileira que, malgrado no texto constitucional venha a ser brilhantemente disposto, não é efetivamente concretizado, sendo de relevante interesse científico a constatação dos meandros que a educação brasileira é conduzida pelo Estado. Assim, utilizando-se do método sistemático, que permitiu uma análise pormenorizada do tema proposto, fez-se um exame sobre a evolução do direito à educação no constitucionalismo brasileiro, de forma a evidenciar o crescimento do compromisso do Estado para com este direito; progressivamente, examinaram-se as disposições da Constituição Federal de 1988 na consagração da oferta à educação como um direito fundamental que deve ser promovido pelo Estado. Por fim, inquiriu-se, através dos índices de amostra da qualidade da educação, como o IDEB, a verificação da real efetividade desse direito.

Palavras-chave: direito fundamental à educação, educação de qualidade, a realidade educacional, A constituição e a educação.

Abstract

It's a study, that analyzes the fundamental right of the education in contrast of the real effectiveness in society. Therefore, this study work to justify the problem of the quality of Brazilian education, that's not effectively implemented and it's of relevant scientific interest to note the ins and outs of Brazilian education conducted by the State. Thus, using the systematic method which allowed a detailed analysis of the proposed theme, an examination was made of the evolution of the right to education in Brazilian constitutionalism, in order to evidence the growth of the State's commitment to this right. Progressively, the provisions of the Constitution of were examined in the consecration of the offer to education as a fundamental right that must be promoted by the State. After all, look the indexes of the quality of education, like the IDEB, the verification of the real effectiveness of this right was inquired.

Keywords: fundamental right of the education, quality of the education, reality of the education ;the Constitution and education.

1. Introdução

A educação, com o advento da Constituição Federal de 1988, foi elevada a direito social e fundamental para todos os cidadãos. Com efeito, consagrada no artigo 6º da referida Carta Normativa, tem como redação:

“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” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Nesse diapasão, o artigo supratranscrito é revestido como clausula pétrea - limitação material que impede o dispositivo normativo de ser modificado, mesmo através da emenda constitucional – pretendendo garantir a todos, sem distinção, em consonância com o princípio da isonomia, os direitos retro transcritos, constituindo ele uma ferramenta para o pleno desenvolvimento intelectual, moral, ético e cidadão de todo brasileiro, pois é somente com a sua fruição que os indivíduos podem transformar a realidade social da qual estão imersos.

Sem embargo, buscando-se um detalhamento a cerca de suas competências de fruição e destinação de recursos para a sua consecução, o capítulo III, que versa sobre a educação, cultura e desporto, inserido no Título VIII – Da Ordem Social- estabelece, entre os artigos 205º a 214º, as regras para a sua disciplina, apresentando uma serie de aspectos que envolvem a concretização desse direito, bem como os objetivos, os princípios e as peculiaridades de sua execução social, que informam a competência de cada ente da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) com o fim de garantir que se execute uma educação digna e capaz de tornar uma sociedade educada e esclarecida.

Entretanto, a realidade cotidiana, em face das disposições normativas contidas na Constituição, sobreleva-se totalmente contrária ao que é determinado, observando-se que o Estado desconsidera o caráter normativo-mandamental das regras constitucionais referentes à oferta da educação de qualidade, e as encara apenas como normas programáticas, isto é, sem executividade processual; é nesse sentido, que as escolas brasileiras, em especial as localizadas em bairros periféricos, ofertam um ensino de baixa qualidade, possuindo espaços educacionais que se encontram em situações deploráveis de estrutura e conservação.

É nessa perspectiva, que o presente trabalho científico se propõe a contrapor essas duas dimensões existentes quanto a oferta da educação no Brasil: de um lado, a educação de qualidade garantida como direito a todos; em contraponto, a realidade fática existente. Sem embargo, é por

meio dos índices de aferição da qualidade de ensino aplicados pelo Ministério da Educação, que analisam e acompanham os meandros da educação brasileira, como, por exemplo, o Censo Escolar, o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), que o presente artigo busca fundamentar e evidenciar o contraste existente entre as disposições constitucionais e a realidade fática existente.

2. O direito à educação no constitucionalismo brasileiro

Na história do constitucionalismo brasileiro, iniciado com a Constituição Imperial de 1824, o direito à educação foi, desde logo, previsto na Carta Magna, em decorrência dos princípios liberais oriundos do movimento político da Revolução Francesa de 1789 e das premissas filosóficas do Iluminismo, que pregavam a concessão de direitos e liberdades individuais em face do Estado, mesmo que de forma não universalizada.

Nesse sentido, a Constituição do Império de 1824 outorgou o direito à educação gratuita a todos os cidadãos brasileiros no seu artigo 179º, que assim dispunha:

Art. 179 A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição, pela maneira seguinte:

32) A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos.

Entretanto, esse direito era obstaculizado por ser ele concedido apenas aos cidadãos brasileiros e, tendo em vista o contexto social da época imperial, percebe-se que ele atingia uma pouca parcela da população, posto que as mulheres, os analfabetos, escravos, índios, e aqueles que não possuíam determinada renda não poderiam votar e assim não eram considerados cidadãos.

Destarte, a Constituição da República de 1891 não proporcionou nenhum avanço quanto ao acesso à educação na então república federativa, apenas se limitando a distribuir as competências entre os entes federados na administração e estruturação dos centros educacionais do país. Além do mais, a Carta Magna republicana, tendo em vista os altos índices de analfabetismo do Brasil daquela época, proibiu expressamente no seu artigo 70º, §1º o exercício do voto pelos analfabetos, não promovendo nenhuma política pública de ensino para inclusão desses indivíduos não apenas no cenário político, já que a educação era pressuposto para que eles pudessem votar, mas também como ferramenta de agregação social, intelectual e moral.

Por sua vez, a Constituição de 1934, promulgada logo depois da Revolução de 1930, implantada por Getúlio Vargas, garantiu um avanço ao menos normativo na concretização do direito à educação como dever do Estado no seu artigo 149º, que possui a seguinte redação:

Art. 149º 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.

Outrossim, seguindo-se na evolução da conquista do direito à educação no constitucionalismo brasileiro, a Constituição de 1937, implantada para legitimar o golpe de Estado aplicado por Getúlio Vargas, obstaculizou a possibilidade de criação de políticas e leis para a regulamentação eficiente da educação no país, já que não havia uma separação dos poderes institucionais, concentrando a figura de Vargas um poder discricionário que, malgrado a Constituição ainda garantisse o ensino gratuito e obrigatório, era implementado através de decretos-leis, retirando a possibilidade de aplicação e eficácia das normas constitucionais.

Por conseguinte, a Carta Constitucional de 1946, implementando o retorno da democracia no Brasil, não trouxe avanços para o sistema educacional do país, apenas buscando positivar o que os documentos anteriores já tinham normatizado, isto é, a vinculação obrigatória e gratuita do ensino primário e a distribuição de competências para o financiamento e investimento na área educacional, preceituando em seu artigo 169º que era de competência da União investir ao menos dez por cento e os Estados, Distrito Federal e Municípios vinte por cento da arrecadação de impostos no desenvolvimento da educação da Nação.

Sem embargo, com a aplicação do golpe de 1964 e a outorga da Constituição de 1967 para institucionalizar e legitimar o governo militar, conferindo poderes sobrepujados ao Poder Executivo, o direito à educação foi garantido na mesma enteeda das cartas constitucionais anteriores, com alguns retrocessos e encargos quanto a sua gratuidade. O artigo 176, §3º, III, por exemplo, dispunha que o ensino só seria gratuito, tanto em nível médio como superior, se o indivíduo demonstrasse aproveitamento e se comprovasse a falta de recursos.

Ademais, o inciso IV, §3º do artigo 176 dispôs que o sistema de ensino médio e superior será gradativamente substituído pela concessão de bolsas de estudos, mediante restituição ao Estado. Dessa forma, evidencia-se, assim, a obstacularização de acesso à educação para a população mais pobre do país, retirando o dever do Estado de prover uma rede de ensino, com a construção de escolas, universidades para que a educação fosse totalmente universalizada.

3. A Constituição de 1988 e a universalização do direito à educação

A Constituição Federal de 1988, intitulada de “constituição cidadã”, é, dentro da evolução do constitucionalismo brasileiro, a que mais preza pela garantia do acesso a educação, dispondo como direito social no seu artigo 6º e sendo disciplinado mais especificadamente entre os artigos 205 a 214. Nesse sentido, tendo como base o princípio da isonomia, o acesso à educação vem a ser disposto a todos indistintamente, sem restrições de classe social, racial, censitário ou qualquer tipo de requisito para o seu livre acesso.

Destarte, o artigo 206º dispõe sobre os princípios que regem o sistema educacional, elencando a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, a liberdade de aprender, ensinar, incentivando o pluralismo de ideias, bem como a gratuidade do ensino público e a garantia de um padrão de qualidade de educação para todos os cidadãos, normatizando, assim, regras de otimização que devem orientar tanto a produção legislativa, com eventual edição de leis específicas para o aprimoramento desses princípios, bem como para o Poder Executivo, para a promoção de políticas públicas voltadas para a consecução desses ideais.

Por conseguinte, o artigo 208º do mencionado diploma vem atribuir às prerrogativas que o Estado deve assumir para o pleno desenvolvimento desse direito, indicando como garantias a gratuidade e obrigatoriedade do ensino fundamental, a universalização do ensino médio gratuito, criação de creches e pré-escolas para as crianças, assistindo o educando em todas as etapas da educação básica.

Além disso, o artigo 211º da Carta Magna dispõe sobre a distribuição da competência, entre os entes federados, para o desenvolvimento da atividade educacional. Dessa maneira, compete aos Municípios promover, prioritariamente, a educação infantil e fundamental; os Estados e o Distrito Federal devem assegurar o ensino fundamental e médio e a União é responsável pela organização do sistema de ensino federal. No tocante a aplicação de recursos públicos para a manutenção e desenvolvimento do sistema educacional, os Estados, Distrito Federal e os Municípios deverão aplicar, anualmente, vinte e cinco por cento, no mínimo; à União cabe aplicar nunca menos que dezoito por cento.

Não se atendo apenas ao fato de garantir a sua disposição a todos os membros da sociedade, sem restrições de naturais ou naturalizados, a Constituição busca a liberdade e a expansão da personalidade humana, assim fazendo com que haja o reforço na consolidação dos direitos do

homem e das liberdades fundamentais, seguindo o preceito da Declaração Universal dos Direitos Humanos que, por meio do seu artigo 26º, aduz:

Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito.

A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz.

Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o género de educação a dar aos filhos.

Dessa forma, em consonância com a declaração universal dos direitos humanos está o artigo 205º da nossa Carta Magna que, Bastos (2000) “esse dispositivo possui caráter bifronte, pois, simultaneamente à garantia do direito do povo de receber educação, concede-lhe o direito de exigir essa prestação estatal, como também atribui à própria sociedade o direito de ministrar o ensino”.

4. A realidade da educação brasileira refletida através dos índices de qualidade

Os índices de qualidade da educação brasileira são estudos estatísticos, realizados pelo Governo Federal, que aferem e permitem analisar como está o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro, servindo de orientação para que se trace o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Com efeito, o Censo Escolar, o IDEB (Índice Nacional da Educação Básica), e o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) são os mecanismos que o Estado se utiliza para quantificar a qualidade da educação ofertada.

Nesse sentido, o IDEB de 2017, que é calculado através de uma relação entre o rendimento escolar (taxa de aprovação, abandono, e repetição) juntamente com o desempenho em provas de Português e Matemática aplicada por meio da Prova Brasil, revelou, em comparação com o IDEB de 2015, que a qualidade do ensino brasileiro não teve grandes avanços; 14,21% das escolas tiveram média entre 0 e 3,9, 24,92% obtiveram média entre 4 e 4,9, com apenas 5,56% alcançaram uma média igual ou maior que sete.

Por conseguinte, a média registrada nas escolas brasileiras de ensino fundamental foi 4,7, em um índice que varia da nota 0 a 10. Por sua vez, o ensino médio registrou uma média de 3,8, aumentando apenas 0,1 em uma média que estava estagnada por três edições seguidas.

Outrossim, frente aos dados supramencionados, percebe-se que a qualidade de ensino ofertado pelo Estado é deficitária, com as metas traçadas através do IDEB não sendo alcançadas e

estando muito abaixo do objetivo do Estado brasileiro, que é ter todas as escolas com média 6 em todas as etapas de aferição do IDEB até 2021, na busca de possuir um patamar educacional semelhante a de país da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Por sua vez, o ENEM, exame aplicado anualmente em todo o Brasil, também se mostra como uma ferramenta que reflete os meandros da educação do país. Nesse sentido, analisando-se os dados referentes ao enem de 2017, que contou com participação de quatro milhões de estudantes, submetidos a quatro provas objetivas nas áreas de ciências humanas e suas tecnologias, linguagens e códigos, matemática e suas tecnologias e ciências da natureza e ainda a uma dissertação, se pode vislumbrar como está a qualidade da educação brasileira no ensino médio, já que o exame se delimita a somente a essa etapa do ensino básico.

É nessa perspectiva que, em 2017, na prova de linguagens e códigos, a média das notas obtidas contabilizou apenas 510,2, sendo que a nota máxima alcançada foi de 788,8 pontos; já na prova de ciências humanas, a média foi de 519,3, com uma nota que chegou até 868,3; por sua vez, na prova de matemática, a média obtida foi de 518,5, com uma nota máxima que alcançou 993,9 pontos; em linguagens, a média obtida foi de 510,6, com uma nota máxima que chegou a 885,6; por fim, na prova dissertativa, a média foi de 538, sendo que apenas 53 pessoas conseguiram contabilizar a nota máxima, que é 1000.

Assim, visto os dados supramencionados, se torna evidente a discrepância existente entre o que é promulgado na Constituição com a realidade cotidiana das escolas brasileiras, vislumbrando-se uma incompetência, por parte do Poder Executivo, na disponibilização de recursos suficientes para a estruturação do sistema escolar brasileiro que, diante dos índices apresentados, está totalmente deficitário.

5. Metodologia

O presente trabalho teve quanto ao objetivo geral, um viés explicativo, com uma análise histórica evolutiva do tema proposto; bem como foi estruturado pelo método sistemático, que possibilitou uma abordagem gradativa e dinâmica do tema, estabelecendo uma relação evolutiva entre cada título. Ainda, utilizou-se, como método de procedimento, o estatístico, de forma a evidenciar e comprovar a tese apresentada.

6. Considerações finais

Dessa forma, diante do que foi apresentado, verifica-se que o direito a uma educação universalizada e gratuita, que somente veio a ser conquistado e normatizado na Constituição Federal de 1988, sendo que as Cartas anteriores impunham restrições ao seu exercício, é garantia a todo cidadão brasileiro. No entanto, mesmo que esteja esse direito minuciosamente disciplinado na lei, a sua real efetividade não foi ainda alcançada pela sociedade, não obstante o poder público se mostrar ineficiente para a sua consecução.

Sem embargo, diante da análise dos índices de qualidade da educação apresentados, vislumbra-se que a situação na qual se encontra o sistema educacional brasileiro é preocupante, pois, sejam as notas aferidas através do IDEB ou do ENEM, em ambas se evidenciam a precariedade do ensino ofertado, já que as notas obtidas foram muito inferiores às metas traçadas pelo Estado, transparecendo, assim, toda a defasagem das escolas, que comumente não possuem uma infraestrutura adequada, professores bem remunerados e métodos de aprendizagem eficientes.

Sopesando tal cenário educacional em contraponto ao normativo, pode-se concluir que o que se faz necessário no nosso ambiente educacional é a observância irrestrita das disposições jurídico-normativa, aplicando, assim, o que assevera a cláusula pétrea constitucional no tocante à educação, disponibilizando recursos suficientes para o bom funcionamento e uma melhor estruturação do ambiente educacional, que se perfaz com uma melhor valorização profissional para os professores, bem como incentivos para que ele aperfeiçoe a sua qualificação e a criação de projetos institucionais juntamente com o alunado. Ainda, a oferta de uma educação integral, possibilitando aos alunos a participação em atividades extracurriculares e a aplicação do conhecimento teórico em situações práticas; em grande verdade, a problemática da educação brasileira compreende melhorias em todos os âmbitos, isto é, desde a estruturação, qualificação e valorização dos professores, investimento na universalização da educação integral, etc. Assim, a educação brasileira poderia obter algum avanço.

Referências

BRASIL. **Constituição de 1824**. Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm >. Acesso em: 05 jan. 2020

BRASIL. **Constituição de 1934** . Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm >. Acesso em: 05 jan. 2020

BRASIL. **Constituição federal de 1988** . Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 05 jan. 2020

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição Brasileira**. Vol. 8. São Paulo: Saraiva, 2000.

EM COM.BR. **Resultado do enem mostra que metade dos candidatos não é "passaria de ano"** . Disponível em:

< https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2018/01/23/internas_educacao,932780/resultado-do-enem-mostra-que-metade-dos-candidatos-tomariam-bomba.shtml >. Acesso em: 06 jan. 2020

NEXO JORNAL. **Para que os índices em educação básica, como o ideb** . Disponível em:

< <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/09/06/para-que-servem-os-%c3%adndices-em-educa%c3%a7%c3%a3o-b-%c3%a1sica-como-o-ideb> >. Acesso em: 06 jan. 2020

UNICEF. **Declaração Universal Direitos Humanos** . Disponível em:

< https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm >. Acesso em: 07 jan. 2020