

DIREITO À EDUCAÇÃO

A educação é um pré-requisito para a percepção dos direitos políticos e tem sido reconhecida historicamente como essencial para a expansão dos outros direitos, possibilitando que o indivíduo compreenda o alcance de suas liberdades, direitos e deveres, sendo imprescindível para o atingimento dos objetivos fundamentais da República, destacados no artigo 3º, da Carta Magna: construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantia do desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades sociais e regionais; e promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O direito à educação, desde a Constituição da República de 1934 (artigo 150, *a*, e parágrafo único, da Constituição da República de 1934), tem assento constitucional, tendo sido objeto de especial atenção do legislador constituinte de 1988, que determinou que o ensino deve ser ministrado com base nos princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, liberdade, pluralismo de ideias, gratuidade nos estabelecimentos públicos, valorização dos profissionais, gestão democrática e garantia de padrão de qualidade (artigo 206, da Constituição da República de 1988).

O desenvolvimento e evolução do direito à educação pode ser destacado em três fases distintas: 1) acesso à escola pública e gratuita de maneira paulatina; 2) anseio por maior qualidade e gestão democrática das escolas, o que permanece sendo um desafio; 3) consagração da educação como instrumento para uma justiça distributiva, com atendimento prioritário de grupos sociais reconhecidamente com maior dificuldade, com a adoção de políticas que favoreçam, por exemplo, minorias étnicas.

Atualmente, está no senso comum da sociedade que o direito à educação básica de qualidade deve ser garantido de maneira prioritária pelo Estado, por ser fundamental para o progresso da pessoa humana, bem como por ser a única porta de saída da situação de subdesenvolvimento em que o país se encontra. Nesse sentido, a defesa de tal direito deve ser tema prioritário de atuação para as instituições públicas, de modo que, a cada ano, multiplicam-se os números de políticas públicas voltadas para o tema.

Com efeito, para que se tenha dimensão do volume de recursos públicos federais envolvidos, o orçamento do Ministério da Educação – MEC – cresceu, em uma década, 205,7%, passando de R\$ 33,3 bilhões em 2003 para R\$ 101,86 bilhões no ano de 2013.

Em que pese o significativo incremento no volume de recursos investidos, os indicadores educacionais existentes demonstram que o país ainda está longe de alcançar um nível satisfatório.

A última avaliação da educação básica (SAEB) mostrou que sete em cada dez alunos que estão no último ano de ensino médio têm nível insuficiente em português e matemática. Nenhum estado atingiu a meta do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em 2017. Além disso,

cinco estados brasileiros apresentaram redução no Índice. Após três edições consecutivas sem alteração, o IDEB do ensino médio avançou apenas 0,1 ponto em 2017, de 3,7 em 2015 passou para 3,8 em 2017.

O direito à educação é um dos mais relevantes direitos sociais estampados na Constituição, que lhe confere o *status* de direito público subjetivo, impondo à Administração Pública o encargo de assegurar, com políticas públicas efetivas, o amplo acesso aos estabelecimentos de ensino. O dever do Estado de prestar o serviço de educação exige a colaboração recíproca entre os entes federados, que deverão atuar cada um em sua esfera de atribuição, mas de modo integrado. O sistema educacional brasileiro regula-se por meio de regras gerais unificadas traçadas a partir da Constituição da República.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é uníssona no sentido de que a garantia do direito à educação deve ser dada com absoluta prioridade, sendo certo que a violação desse direito, no tocante às crianças e aos adolescentes, mostra-se, em nosso sistema, tão grave e inadmissível como negar-lhes a vida e a saúde.

A educação é um direito fundamental de natureza social, sendo certo que sua proteção ultrapassa qualquer consideração da existência de interesses meramente individuais. De um lado, a educação, para o beneficiário do serviço, constitui um bem individual, sendo o alicerce para sua formação cultural. Para a sociedade, ela representa a busca contínua de um modo de vida, caracterizada como um verdadeiro bem comum.

Reconhecendo que a interpretação das normas programáticas não pode transformá-las em promessa constitucional inconsequente, a [jurisprudência do Supremo Tribunal Federal \(STF\)](#) é uníssona em afirmar que a omissão do poder público em concretizar o direito à educação traduz inaceitável gesto de desprezo pela Constituição e configura comportamento que revela um incompreensível desrespeito pela autoridade, pelo valor e pelo alto significado de que se reveste a Carta Magna.

O Brasil é signatário de diversos atos internacionais em matéria de educação, dentre os quais destacam-se: 1) A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 ([artigo 26º](#)); 2) Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem ([artigo 12](#)); 3) Declaração dos Direitos da Criança ([artigo 7º](#)); 4) [Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino](#); 5) Declaração e Programa de Ação de Viena ([artigo 80](#)); 6) [Declaração Mundial de Educação para Todos, de Jomtien, Tailândia](#); 7) [Declaração de Salamanca](#).

Na legislação infraconstitucional, destacam-se os seguintes diplomas legais relacionados à educação: [Lei 8.069/1990](#) – Estatuto da Criança e Adolescente; [Lei 9.394/1996](#) – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); [Lei 9.766/1998](#) – Altera a legislação que rege o salário educação;

[Lei 10.639/2003](#) - inclui no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática história e cultura afro-brasileira; [Lei 11.494/2007](#) – dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); [Lei 11.645/2008](#) - inclui no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática história e cultura afro-brasileira e indígena; [Lei 11.738/2008](#) – dispõe sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; [Lei 11.947/2009](#) – trata da alimentação escolar e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); [Lei 12.695/2012](#) – trata do Plano de Ações Articuladas (PAR); [Lei 12.852/2013](#) – Estatuto da Juventude; Lei 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação (PNE); [Lei 13.146/2015](#) – Estatuto da Pessoa com Deficiência.

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

Os princípios são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, sendo, portanto, núcleos de condensações nos quais confluem valores e bens constitucionais. Para a análise de qualquer instituto que gravita em torno do direito à educação, mostra-se imprescindível o conhecimento dos princípios constitucionais aplicáveis.

A Constituição da República de 1988 deve ser tida como normativa e o ordenamento jurídico pátrio tem no texto constitucional um pressuposto válido necessário para sua interpretação. Os princípios explicitados no artigo 206, da Carta Magna, configuram o núcleo axiológico que norteia todo o sistema de ensino brasileiro.

No artigo 206 do texto constitucional, assenta-se que 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; 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.

O acesso à educação em condições igualitárias é uma das formas de realização concreta do ideal democrático. O regime republicano tem como premissa a igualdade de oportunidades conferidas a todos os cidadãos desde o nascimento, e os princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino e a gratuidade do

ensino em estabelecimentos oficiais constituem instrumentos para tornar efetivos os mais relevantes objetivos da República.

A liberdade de ensinar é, de um lado, uma liberdade que divide espaço com a liberdade de aprender dos alunos e, de outro, com as garantias mais amplas de pluralismo de ideias e de abordagens pedagógicas, integrando todas, está o direito maior, que é o direito à educação.

A liberdade de ensino pressupõe, antes de tudo, a ideia de que os professores podem trabalhar segundo suas convicções, não estando obrigados a ensinar o que os outros impõem. De toda sorte, essa liberdade não protege as manifestações valorativas, ideológicas e religiosas que desrespeitem a liberdade de aprender dos alunos e que não possuam correlação com a matéria ensinada.

No que se refere ao princípio da gratuidade, o art. 179, XXXII, da Constituição do Império de 1824, já impunha que a instrução primária era gratuita para todos os cidadãos, e o inciso XXXIII estabelecia que os colégios e universidades, que ensinariam os elementos das Ciências, Belas Letras e Artes, eram uma garantia da Constituição.

O art. 150, parágrafo único, da Constituição de 1934, por sua vez, instituiu o plano nacional de educação, que deveria obedecer às seguintes normas: ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos, e tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível.

A Constituição de 1937, em que pese estabelecer que o ensino primário era obrigatório e gratuito, dispunha, no artigo 130, que a gratuidade não excluía o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados, de modo que, por ocasião da matrícula, seria exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.

A Constituição de 1946 dispunha que o ensino primário oficial era obrigatório e gratuito para todos e, na forma do artigo 168, II, o ensino oficial ulterior ao primário seria gratuito para quem provasse falta ou insuficiência de recursos, não havendo previsão de pagamento pelo ensino ministrado em estabelecimentos oficiais.

A Constituição de 1967 previu, no artigo 168, § 3º, que o ensino dos sete aos 14 anos era obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais. E que o ensino oficial ulterior ao primário seria gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provassem falta ou insuficiência de recursos. Contudo, estabeleceu-se que, sempre que possível, o Poder Público substituiria o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigindo-se o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior. As referidas disposições foram mantidas em sua essência no artigo 176, § 3º, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Na Constituição de 1988, a gratuidade, inicialmente, era imposta como obrigatória e gratuita, apenas, para o Ensino Fundamental, devendo haver, nos termos do artigo 208, II, progressiva extensão

da obrigatoriedade e gratuidade ao Ensino Médio. Com a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, passou a se garantir educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurando-se, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, sendo certo que esta não constitui mera liberalidade de governantes, mas dever do Estado voltado ao cidadão. Deve-se ressaltar que a Constituição democrática de 1988 restabeleceu, como princípio, a gratuidade nos estabelecimentos oficiais de ensino.

O Plenário do STF, ao julgar o Recurso Extraordinário 500.171, com repercussão geral reconhecida, afirmou que o princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais não discrimina os níveis de ensino, sendo indevida a cobrança de mensalidade para quaisquer níveis, desde a pré-escola até o doutorado. Conforme bem assinalou o relator do acórdão, Ministro Ricardo Lewandowski, os princípios da gratuidade dos estabelecimentos oficiais e da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola devem ser conjugados de modo a não comportar exceções.

No tocante à valorização dos profissionais da educação escolar, importante ressaltar que a Constituição da República de 1988, na sua redação original, já previa a necessidade de se garantir, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos. Contudo, apenas com a Emenda Constitucional nº 53, de 2006, é que foi criado o piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública, a ser estabelecido nos termos de lei federal.

O atual PNE, aprovado pela Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, estabeleceu, como uma de suas estratégias, a valorização dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do ano de 2020, devendo, ainda, ser constituído um fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para fazer o acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

A fixação do piso salarial profissional nacional se deu com a publicação da lei 11.738, de 16 de julho de 2008, que, em seu artigo 2º, estabeleceu o valor mínimo de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) a ser adotado pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios como vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, quarenta horas semanais.

O artigo 2º, § 4º, do mencionado diploma legal, estabelece, ainda, que na composição da jornada de trabalho do profissional do magistério público observar-se-á o limite máximo de dois terços da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos. Assim, um terço da carga horária dos professores deve ser utilizado para atividades fora da sala de aula, tais como preparação das aulas, correção de provas e outras.

Os governadores dos Estados do Mato Grosso do Sul, do Paraná, de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul e do Ceará ajuizaram ação direta de inconstitucionalidade (ADI 4167), questionando a constitucionalidade do piso salarial nacional e a forma de cumprimento da jornada de trabalho dos profissionais do magistério público da educação básica, pelos seguintes fundamentos: falta de amparo orçamentário para implementação da medida; violação da reserva de lei de iniciativa do chefe do executivo local, na forma do artigo 61, § 1º, II, da Constituição da República; violação do pacto federativo, na forma dos artigos 1º, *caput*; 25, *caput* e § 1º; e 60, § 4º, I, da Constituição da República; 3) violação do princípio da proporcionalidade, ante o impacto financeiro gerado pela norma impugnada.

Com efeito, houve a insurgência contra dois aspectos da norma impugnada: fixação da jornada de trabalho em, no máximo, quarenta horas semanais; e associação dos conceitos de piso salarial e de vencimento inicial, uma vez que, para os requerentes, o piso deveria ser relacionado ao valor global da remuneração, somando-se, portanto, todas as vantagens e adicionais recebidos pelos profissionais da educação básica, tais como: tempo de serviço, gratificações pelo exercício de funções administrativas, pelo trabalho em escolas de difícil acesso e outras.

Inicialmente, o STF deferiu parcialmente a cautelar na ação direta de inconstitucionalidade, fixando interpretação conforme a constituição ao artigo 2º, da Lei 11.738/2008, no sentido de que, até o julgamento final da ação, a referência do piso nacional deveria ser o valor global da remuneração e não apenas o vencimento inicial.

Contudo, em 2011, o STF julgou o mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade, tendo revogado a cautelar deferida, e, por maioria, com sete votos favoráveis, considerado constitucional a norma geral federal que fixou o piso salarial dos profissionais da educação básica com base no vencimento inicial, e não na remuneração global.

O STF, na ocasião, entendeu pela constitucionalidade da fixação da jornada de trabalho em, no máximo, quarenta horas semanais, uma vez que a ausência de parâmetro de carga horária poderia levar a distorções regionais e potencializar os conflitos judiciais. Conforme restou assentado, caso não houvesse o mencionado parâmetro, os entes federados poderiam ficar tentados a estabelecer jornada de trabalho desproporcional e inexequível apenas para, por vias transversas, obter a redução do valor a ser pago aos profissionais da educação.

Ademais, ficou assente que é competência da União dispor sobre normas gerais relativas ao piso de vencimento dos profissionais do magistério da educação básica, de modo a utilizá-lo como mecanismo de fomento ao sistema educacional e de valorização profissional, e não apenas como instrumento de proteção mínima ao trabalhador.

Restou reconhecido que o piso nacional serviria como poderoso instrumento para a redução das desigualdades regionais, com a melhoria das condições sob as quais são prestados os serviços de

educação pública, não cabendo alegar fundamentos relacionados à austeridade fiscal e suposta incapacidade financeira dos entes federados para não cumprir o piso nacional estabelecido por lei federal.

Saliente-se que em face do reconhecimento da constitucionalidade do piso nacional por sete Ministros do STF, tal decisão possui efeito *erga omnes* e vinculante. Vale dizer, não pode qualquer órgão jurisdicional ou administrativo deixar de dar cumprimento à decisão da Colenda Suprema Corte. No que se refere à forma de cumprimento da carga horária, em que pese o STF ter reconhecido a constitucionalidade do artigo 2º, § 4º, da Lei 11.738/2008, não foi dado o efeito vinculante a tal decisão.

A menção expressa ao princípio da gestão democrática do ensino somente aparece a partir da Constituição da República de 1988. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional dispõe, em seu artigo 14, que os sistemas de ensino público devem definir as normas da gestão democrática, de acordo com as suas peculiaridades, seguindo os princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares.

Outrossim, nos termos da meta 19, do PNE, devem ser asseguradas, no prazo de dois anos, condições para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas.

A gestão democrática do ensino só se faz através da participação da comunidade escolar e da comunidade local, com mecanismos de atuação que permitam efetiva participação nos rumos da escola. Conforme anotado no Parecer nº 8/2010 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB), a gestão da educação, seja no nível da escola ou dos sistemas, é um importante fator para promover a qualidade da educação.

Assim, a profissionalização de uma gestão democrática apresenta-se com um pré-requisito chave no processo da gestão da educação, não sendo aceitável que gestores sejam escolhidos por critérios políticos, sem nenhuma condição de liderança e de formação para gerir uma escola ou um sistema de ensino.

A eleição direta para diretor da escola realizada pela comunidade não é a única medida a ser adotada para garantir a gestão democrática, nem, tampouco, dá a certeza da democratização da escola, mas é um meio efetivo para garantir que isso ocorra.

No parecer do CNE/CEB supramencionado compreende-se o PAR como instrumento de modernização da gestão escolar, sendo certo que o grande desafio é fazer com que seja criado, nos mesmos moldes do existente para Estados e Municípios, um PAR de todas as escolas, para que estas possam fazer seus planejamentos de maneira mais consciente e precisa.

Nos sistemas de ensino que já estão com suas normas e princípios de gestão democrática discutidos e aprovados, os fatores considerados mais importantes pelos envolvidos são: a autonomia pedagógica e administrativa das unidades escolares; a autonomia das escolas na aplicação dos recursos financeiros que lhes sejam legalmente destinados; a transparência dos atos pedagógicos, administrativos e financeiros; a valorização dos profissionais da educação; a efetiva participação da comunidade (pais, lideranças comunitárias e estudantes) nos órgãos colegiados e nos processos decisórios do sistema escolar.

A observância do princípio da gestão democrática pressupõe, ainda, o bom funcionamento dos conselhos sociais de controle de políticas públicas de educação. Ao tratar dos conselhos de gestão setoriais das políticas sociais, a Carta Constitucional estabeleceu o desenho de uma nova institucionalidade envolvendo distintos sujeitos sociopolíticos e culturais nos âmbitos estatal e societal.

Por fim, importante destacar que o ensino deve ser ministrado com a garantia de um padrão de qualidade. Para tanto, o artigo 211, § 1º, da Constituição da República, determina que a União exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

O artigo 4º, inciso IX, da Lei 9394/1996, dispõe que o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

O PNE, por sua vez, tem como diretriz a melhoria da qualidade da educação. O termo qualidade aparece em 38 oportunidades distintas em seu texto, estando destacado na meta sete, que impõe que seja fomentada a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem. Nas metas 11 e 12 exige-se que seja assegurada a qualidade na educação profissional técnica de nível médio, bem como no ensino superior.

O Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, em seu artigo 3º, criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), como sendo o indicador objetivo para verificar se as metas dos compromissos firmados entre Estados e Municípios com a União estão sendo cumpridas. Não restam dúvidas, portanto, de que o ordenamento jurídico brasileiro impõe a busca da qualidade da educação como um objetivo a ser alcançado.

Apresentados os princípios que informam o direito à educação, é importante ressaltar que a violação de um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer, uma vez que significa uma ofensa a todo o sistema de comandos.

