

O direito à educação e a desigualdade social: acesso, qualidade e permanência em um ensino universalizado

Guilherme Henrique Bento Reis

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

Resumo: Este artigo apresenta algumas análises acerca do direito à educação e as implicações da desigualdade social nesta garantia fundamental assegurada constitucionalmente, tendo como foco as dimensões de acesso, qualidade e permanência trazidas pela professora Carlota Boto. Para isso, o estudo toma por base a análise de pesquisa bibliográfica de trabalhos científicos produzidos sobre essa temática. A análise explora como se apresenta a relação entre desigualdade e educação e como isso afeta o aprendizado dos alunos. Ainda, fomenta a discussão sobre as consequências trazidas por essa relação desigualdade-educação para a construção do saber crítico, universalizado e igualitário, de modo a garantir a plena diversificação do ambiente escolar e o desenvolvimento da sociedade. Destaca-se que o presente estudo não possui o objetivo de esgotar o assunto, mas apenas busca impulsionar algumas reflexões e apontamentos acerca da importância do direito social à educação para a mitigação das desigualdades sociais existentes. Com esse fundamento, mostra-se necessária a análise feita neste estudo, visto que é imprescindível a garantia do direito social à educação a todos os indivíduos, objetivando o desenvolvimento social e econômico de toda sociedade.

Palavras-chave: direito à educação; desigualdade social; acesso; permanência; qualidade.

Sumário: 1 O direito fundamental à educação. 2 O direito à educação sob um aspecto dimensional. 3 Políticas educacionais e a garantia do acesso a uma educação democrática. 4 Conclusão.

1 O direito fundamental à educação

Os direitos fundamentais são o centro de proteção da dignidade da pessoa e se estabelecem na visão de que a Constituição é o documento adequado, com força vinculativa máxima, para assegurar essa defesa. O núcleo da proteção de direitos está na pessoa humana, que é a razão do início e do fim de todo direito.

Após a Declaração Internacional dos Direitos do Homem, no ano de 1948, emerge um pensamento que reconhece a necessidade de proteger a dignidade da pessoa humana como um valor absoluto da vida em sociedade e como princípio de garantia estatal. Esse pensamento se baseia na consciência de que determinados valores do homem são de tamanha valia que a sua violação inviabilizaria a própria existência do Estado e da sociedade e, ainda mais, dentro da construção de um Estado Democrático; ou seja, certos direitos preexistem ao próprio Estado como o conhecemos.

Ademais, a referência desse conceito de dignidade da pessoa humana também encontra uma relação com o cristianismo, visto que o ensinamento de que o homem é criado à imagem e à semelhança de Deus e a ideia de que Deus assumiu a condição humana para redimi-la explicam a natureza humana como importante valor intrínseco que deve nortear o direito positivo (MENDES; BRANCO, 2017, p. 134).

Numa perspectiva histórica, os direitos fundamentais são divididos em três dimensões.^[1] Os direitos de primeira dimensão são os primeiros a serem positivados e buscam uma autonomia pessoal com a liberdade individual, concentrada nos direitos civis e políticos com abstenção de governantes, já que a intervenção estatal interferiria nas liberdades dos indivíduos. São eles: liberdades individuais como consciência, direito de reunião, inviolabilidade de domicílio, direito de expressão, devido processo legal, proteção à vida privada, presunção de inocência, liberdade de locomoção, sufrágio universal, direitos de cidadania, entre outros. São direitos do homem individualmente considerado.

Após a Primeira Guerra Mundial, surge uma nova geração de direitos, os direitos de segunda dimensão que, de outro modo, não mais obrigam à abstenção do Estado, mas sim a uma prestação positiva, que busca estabelecer uma liberdade real e igualitária para todos os

indivíduos. Nessa segunda geração, entram assistência social, trabalho, educação, saúde, lazer e demais direitos sociais em geral.

Por fim, surgem os direitos de terceira dimensão, norteados pelo ideário de fraternidade e solidariedade, que se destacam por sua natureza difusa ou coletiva, tendo em vista que são concebidos para a proteção de grupos ou de toda coletividade. Entram aqui o direito ao meio ambiente, à cultura, ao patrimônio histórico, ao desenvolvimento, à paz, entre outros.

Nesse processo dimensional, o professor Paulo Gustavo Gonet Branco, em sua obra com o ministro Gilmar Mendes (MENDES; BRANCO, 2017), estabelece o caráter cumulativo da evolução desses direitos no tempo, em que cada direito de uma respectiva geração interage de forma pacífica um com o outro, possibilitando a coexistência e a compreensão.

Nessa perspectiva de direitos fundamentais, destacam-se aqui os direitos de segunda geração – direitos sociais –, que são direitos de prestação em sentido amplo, pois dizem respeito à intervenção do Estado para a criação de procedimentos e garantias judiciais na instituição de diversos auxílios em forma de pecúnia, assistência de políticas públicas, entre outros que dependem de emprego de recursos públicos para a sua garantia. Alexandre de Moraes define os direitos sociais como

direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas de observância obrigatória em um Estado Democrático de direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social e são consagrados como fundamentos do Estado Democrático pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal. (MORAES, 2014, p. 203).

Assim, entre esses direitos sociais, temos o núcleo do presente estudo, que é o direito à educação, a garantia de seu acesso e suas nuances de grande importância na mitigação da desigualdade social e racial.

O direito à educação é um direito social da segunda geração de direitos fundamentais, assegurado na Constituição da República Federativa do Brasil, pelo qual se intenta estabelecer uma liberdade real e igual para todos quanto a seu acesso e concretização. Tal direito possui grande relevância na concretização dos valores tutelados pelo diploma constitucional, estando intimamente ligado aos fundamentos do Estado

Democrático de Direito, visto que a educação conserva sua importância na construção de um patamar mínimo de dignidade para todos.

O próprio texto constitucional prenuncia a missão da educação em se desenvolver visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, conforme se observa no art. 205 da Constituição Federal.

No intuito de efetivar esse direito fundamental com a qualidade que ele exige, o legislador constituinte estabeleceu um contorno legal com uma série de requisitos, como a igualdade de condições para o acesso à escola e permanência nela, o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, a autonomia universitária, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, a gestão democrática do ensino público, a garantia do padrão de qualidade de piso salarial profissional para os professores, entre outras prerrogativas; tudo visando a garantir a máxima efetivação desse direito e o pleno desenvolvimento dos indivíduos.

Contudo, apesar da exposição, qual é a definição de educação?

Num sentido mais amplo, no glossário do Relatório de Monitoramento Educação para Todos da UNESCO (2008), a educação é definida como

Programas elaborados principalmente para levar aos estudantes uma compreensão mais profunda de uma disciplina ou de um grupo de disciplinas, visando principalmente, mas não necessariamente, prepará-los para a educação futura, seja no mesmo nível, seja num nível mais elevado. Esses programas são tipicamente baseados na escola e podem ou não conter elementos profissionalizantes. A conclusão desses programas não garante aos estudantes uma qualificação de relevância no mercado de trabalho.

Nisto, temos que a educação estabelece um fim em si mesma, o qual é voltado para a satisfação humana, para o desenvolvimento da pessoa – sua personalidade, capacidade mental, consciência humanitária etc.

O direito à educação se realiza tanto na dimensão individual quanto na esfera pública, visto que, ao mesmo tempo em que se apresenta como uma premissa de satisfação pessoal de desenvolvimento das capacidades individuais, também pode ser integrante do bem comum

da sociedade, voltado ao desenvolvimento social, trazendo a peculiaridade de se apresentar com mais de uma das dimensões dos direitos fundamentais acima versadas.

Vejamos, dentro da esfera individual, o direito à educação assume seu papel ensejador na realização profissional do indivíduo, em seu processo de aprendizagem e desenvolvimento enquanto ser, cidadão, sujeito de direitos, de personalidade. Tendo a educação como processo formativo, entende-se que é na escola que o indivíduo geralmente tem o primeiro contato com outros, que não aqueles envolvidos no seu núcleo familiar. Na escola, aprendem-se os primeiros valores da convivência em sociedade fora do meio familiar privado. Ademais, muitas vezes é através dela que os indivíduos conseguem sair da marginalização social e da pobreza, buscando melhores condições de dignidade para toda a família.

Na esfera pública, por sua vez, a educação assume seus contornos dentro das políticas públicas, tendo em vista a realidade socioeconômica do País e o cenário jurídico-legal estabelecido pelo poder constituinte em resposta a essa realidade. A educação, na visão republicana (coisa pública), é indispensável ao crescimento econômico, desenvolvimento humano e redução da pobreza, considerando que pode ser associada a melhorias nas condições de saúde, à redução do crescimento populacional exacerbado, ao fortalecimento da democracia, à boa governança e à segurança da sociedade. Não é novidade que as desigualdades sociais e econômicas sempre estabeleceram grande estratificação da sociedade brasileira em todos os âmbitos, e no quesito educação não foi diferente. Verificou-se que as desigualdades materiais e as diferenças de oportunidades colocaram obstáculos para a satisfação individual, exigindo do Estado uma posição ativa nas obrigações de, ao menos, mitigar essas desigualdades observadas na esfera particular das pessoas. Desse modo, com uma nova estruturação normativa, visando ao direito público de um grupo de indivíduos, vislumbra-se o direito social como um instrumento do poder do Estado para equilibrar as oportunidades e esmaecer as situações de desigualdade material. Tamanha é a importância dessa dimensão pública do direito à educação, que Montesquieu (*apud* ARNESEN, 2010, p. 74) entende a educação como um elemento de organização do Estado, compreendendo que não é possível estabelecer uma República sem promover uma educação republicana, de modo que suprimir o

acesso educacional aos indivíduos seria contraditório ao próprio fundamento do Estado, visto que este objetiva um bem comum, estando isso intimamente ligado à sua finalidade.

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer que a educação é um dever do Estado e da família e um direito de todos, denota a necessidade de serem estabelecidas prestações de políticas capazes de garantir de forma efetiva a concretização desse importante direito social a todos os indivíduos.

Assim, para garantir tal direito, o Comitê de Direitos Econômicos e Culturais da Organização das Nações Unidas propôs um Comentário Geral, o de n. 13, ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, no qual expôs que a educação, em todas as suas formas e níveis, deve apresentar quatro características essenciais para o seu pleno desenvolvimento:

a) Disponibilidade: As instituições de ensino em funcionamento e os programas de ensino têm de estar disponíveis em quantidade suficiente no âmbito da jurisdição do Estado Parte. As condições para que funcionem dependem de numerosos fatores, entre outros, o contexto de desenvolvimento no qual atuam; por exemplo, é provável que as instituições e os programas necessitem de edifícios ou de outra proteção contra os elementos, instalações sanitárias para ambos os sexos, água potável, docentes qualificados e com salários competitivos, materiais de ensino, etc.; enquanto alguns irão também necessitar de instalações como bibliotecas e serviços de informática e de tecnologias de informação;

b) Acessibilidade: As instituições e os programas de ensino têm de ser acessíveis a todos, sem discriminação, no âmbito do Estado Parte. A acessibilidade consta de três dimensões sobrepostas:

i - Não discriminação: A educação tem de ser acessível a todos, em especial aos grupos mais vulneráveis, de fato e nos termos da lei, sem discriminação por nenhum dos motivos proibidos (ver n.º 31 a 37 sobre a não discriminação);

ii - Acessibilidade física: A educação tem de ser acessível em termos físicos quer seja pela sua localização geográfica de acesso razoável (por exemplo, uma escola de bairro), quer pela tecnologia moderna (por exemplo, acesso a programas de "ensino à distância");

iii - Acessibilidade econômica: A educação tem de estar ao alcance de todos. Esta dimensão da acessibilidade está condicionada pelas diferenças de redação do n.º 2 do artigo 13, no que respeita ao ensino primário, secundário e superior: enquanto o ensino primário tem de ser acessível "gratuitamente a todos", é pedido aos Estados Partes que introduzam de forma progressiva a educação secundária e superior gratuitas;

c) Aceitabilidade: A forma e a substância da educação, incluindo os programas de estudo e os materiais de ensino, têm de ser aceitáveis (por exemplo, relevantes, culturalmente adequados e de boa qualidade) para os estudantes e, em casos apropriados, para os pais; este ponto encontra-se sujeito aos objetivos mencionados no artigo 13, n.º 1 e às normas mínimas que o Estado aprova em matéria de ensino (ver artigo 13, n.º 3 e 4);

d) Adaptabilidade: A educação tem de ter a flexibilidade necessária para adaptar-se às necessidades da sociedade e comunidades em transformação e responder às necessidades dos alunos em contextos culturais e sociais diversos. (ONU, 1999).

Essas características aplicadas de forma inter-relacionada exprimem a importância de se garantirem políticas públicas bem elaboradas para a efetiva garantia do direito social à educação. Nessa lógica, a Constituição da República Federativa do Brasil estabelece também alguns princípios norteadores para a aplicação do direito social à educação, como a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar, divulgar; o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas; a gratuidade do ensino público; a gestão democrática do ensino público. Esses princípios visam a atender aos objetivos fundamentais da República, dispostos no art. 3º do diploma constitucional. Vejamos:

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.

Dando ênfase ao inciso III desse dispositivo, a educação, conforme já prenunciado, além de sua respeitável missão para a construção e evolução da sociedade, assume importante papel na erradicação da pobreza e da marginalização e na redução das desigualdades sociais e regionais, pois, através dela, o indivíduo busca sua realização pessoal e profissional visando a ter melhores condições de vida e também a estabelecer um desenvolvimento econômico familiar.

No entanto, mesmo sendo o caminho pelo qual o indivíduo se desenvolve socialmente, a educação sofre considerável influência desse contraste social (de modo geral), sendo um produto social em que se observa desequilíbrio em sua distribuição.

As consequências do período colonial, a escravatura e a fraca intervenção do Estado no sistema de estratificação social, entre outros fatores, fizeram com que a sociedade, até os dias de hoje, se apresentasse cheia de contrastes e diferenças gritantes. Assim, conforme assevera Carlos Roberto Jamil Cury (2002, p. 11), "A pirâmide educacional acompanha muito de perto a pirâmide da renda e da riqueza". Não é a escola, o âmbito educacional, a razão principal da desigualdade e da exclusão social; todavia, a instituição escolar persevera na missão de, ao menos, mitigar estes fatores de dissemelhança em seu funcionamento, enquanto as injustiças e as desigualdades sociais causam diretamente as desigualdades escolares.

O relatório de James S. Coleman, trazido por Brooke e Soares (2008), apresenta um estudo realizado no sentido de que, na realidade, a escola não faz diferença na questão em debate. De acordo com o exposto por ele, as desigualdades escolares são frutos das desigualdades sociais, e os insumos tradicionalmente considerados como indicadores da qualidade escolar em pouco ou em nada contribuem para o sucesso do aluno em termos de seu aproveitamento educacional. Sendo assim, Coleman conclui que as diferenças entre as diversas escolas somente são responsáveis por uma pequena fração no desempenho dos alunos e que a esperança de combater a desigualdade social mediante distribuição de investimento nas escolas é, na realidade, um mito, visto que as diferenças entre aprendizagem não dependem do tipo ou localização das escolas.

Acrescenta Coleman que os fatores contribuintes para a desigualdade social dentro do âmbito escolar são as diferenças econômicas

mensuráveis entre as famílias – o que entende por *background* familiar – e também a habilidade cognitiva do indivíduo. As diferenças qualitativas entre as escolas, segundo tal autor, representam apenas 2% da variação no aproveitamento educacional dos alunos, uma porcentagem pequena. Neste caso, é o seio familiar, e não a escola, que faz a diferença.

Todavia, Brooke e Soares ressaltam que essa conclusão à qual chegaram as interpretações mais radicais do Relatório Coleman inspira uma conexão entre insumos escolares e resultados, ignorando todo o processo escolar, deixando de fora as características sociais e culturais da instituição e colocando a escola como uma produtora automática de resultados. Na realidade, esclarecem os autores, a escola possui importante papel no desempenho dos alunos e ainda conserva uma atribuição decisiva na melhoria do aprendizado cognitivo dos indivíduos.

Desse modo, verifica-se que a escola não é a única responsável pela desigualdade apresentada dentro de seu seio educacional, tampouco por sanar essa desigualdade. Entretanto o cenário pode se agravar se a instituição não apresenta uma boa estrutura educacional, uma boa qualidade, sendo, de tal modo, uma escola ineficaz, visto que, conforme cita Valerie E. Lee (*apud* BROOKE; SOARES, 2008, p. 296), os alunos são profundamente influenciados pelas escolas que frequentam. Dentro da instituição escolar, o aluno aprende a ler, a escrever e adquire novos conhecimentos, atitudes e valores que levará ao longo de sua vida. E será no futuro, no mercado de trabalho, que esse aluno vai empreender todos os ensinamentos escolares vivenciados ao longo da vida educacional, utilizando sua escolarização para, entre outras coisas, atuar na distribuição de renda e intentar mitigar as desigualdades econômicas e sociais encontradas na sua comunidade e em toda sociedade.

2 O direito à educação sob um aspecto dimensional

Carlota Boto (2005) sustenta que o direito à educação ter-se-ia desenvolvido em três gerações ou dimensões, ao conceber que os direitos nascem e se desenvolvem essencialmente pela conjuntura histórica de formações sociais. De acordo com ela, baseado nessa ideia, (I) o ensino ter-se-ia tornado público na medida em que todos conseguem o acesso à escola; (II) a educação como um direito passa a buscar uma maior

qualidade do ensino oferecido, reconhecendo os ideais democráticos internos à vida escolar, conforme já exposto em tópico anterior do presente estudo; (III) e também o direito à educação passa a ser consagrado quando a escola contempla grupos sociais que possuem maior dificuldade de ter acesso a esse direito subjetivo, de forma a construir a escola pública, gratuita, obrigatória e laica. Nesta última dimensão, entram as políticas públicas como reserva de cotas, bolsas etc.

Essa visão dimensional do direito à educação proposta pela autora é feita, de forma perspicaz, por analogia à luz das dimensões (ou gerações) de direitos fundamentais expostas no início deste artigo: os direitos de primeira geração dialogam com um ensino universal, para todos, numa mesma escola, destacando até mesmo o uso do uniforme como um meio para disfarçar as diferenças. Nisso, ao se indagar sobre os padrões de qualidade do ensino quando a rede escolar incorpora uma população mais ampla, a autora cita Azanha (*apud* BOTO, 2005), denotando que a qualidade dos poucos que anteriormente tinham acesso privilegiado à educação não possui qualquer legitimidade para ser invocada em frente àqueles que anteriormente eram dela excluídos. Sendo assim, não é possível aferir padrões de qualidade sem questionar a quem se atribuem estes padrões (BOTO, 2005).

Após firmada essa garantia do acesso à escola, insere-se na segunda dimensão de direitos a questão da boa qualidade que possibilite o bom êxito no processo de aprendizagem. Há de se estruturar um padrão de qualidade no ensino que seja comum a todos, com revisão de métodos e conteúdos que norteiem o ensino, avançando ao que se compreende ser um direito público de segunda geração – todos na escola e em uma escola de boa qualidade, que seja capaz de se relacionar com diversas tradições familiares e comunitárias (BOTO, 2005).

Na terceira dimensão de direitos educacionais, buscam-se a tolerância e a partilha entre diferentes culturas, comunidades, grupos sociais, numa visão de justiça distributiva. Contemplar essa diversidade significaria aceitar e conviver com as distintas trajetórias, diferentes pertencas culturais que passam a fazer parte de um currículo aberto, desconstruindo a ideia de um saber sequencial, estancado e hierarquizado. Nessa geração, ganham destaque as políticas públicas focadas em setores que eram excluídos, de alguma forma, de fruir direitos que, por lei, já seriam seus (BOTO, 2005).

Assim, estariam aqui as três dimensões dos direitos educacionais, com fundamento nas dimensões de direitos fundamentais: a primeira busca reconhecer uma igualdade dos sujeitos do direito de serem educados; a segunda busca criar critérios para garantir a qualidade do ensino ministrado; e a terceira busca pensar na diversidade através da equidade e da justiça, traduzindo o universo da escolarização.

3 Políticas educacionais e a garantia do acesso a uma educação democrática

Em face do apresentado, entende-se que a educação deve ter como desígnio disponibilizar condições para o desenvolvimento pleno do indivíduo e de suas capacidades. O direito social à educação compreende muito mais do que somente o ensino dentro das salas de aula. O sistema educacional deve oportunizar, com a colaboração da sociedade, a participação social com o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho, nos termos do que estabelece a Constituição cidadã (1988), fomentando valores físicos, morais, éticos, sociais e criativos, em condições de dignidade para o indivíduo, sujeito em formação.

Para a efetivação do direito social à educação, são necessárias ações estatais concretas que possibilitem a plena satisfação do direito individual e, ao mesmo tempo, coletivo, tendo em vista que o estabelecimento de um sistema educacional adequado não é interessante apenas aos indivíduos beneficiários, mas a toda a coletividade.

Nesse propósito, as políticas educacionais vêm no sentido de fornecer aporte para a ampliação, universalização da educação e a permanência na escola, considerando, ainda, as diferenças e a mitigação das desigualdades. Assim, essas políticas educacionais também envolvem intervenções em outras esferas de proteção, como a rede de assistência social, saúde, esporte, família e até mesmo a comunidade em que o indivíduo está inserido, conforme será destacado.

Por meio das políticas educacionais, o Estado assegura que todos os indivíduos possam estudar, criando mecanismos para incluir os alunos com deficiência ou que de alguma forma estejam impedidos de acessar a escola. Também, através dessas medidas, o Estado viabiliza uma adequada estrutura física para melhor propiciar um aprendizado

de qualidade, como distribuição de livros, acesso à internet nas salas, mesas e cadeiras satisfatórias, entre outros empreendimentos que se mostrarem necessários para um aprendizado melhor e integral. Além disso, as políticas em contato com a comunidade do indivíduo, pela colaboração da sociedade, asseguram um melhor acolhimento do aluno, adaptando-se à realidade do estudante, considerando suas necessidades, sua forma de aprendizado e suas subjetividades, contribuindo para um ambiente educacional respeitoso e acolhedor, de forma a assegurar a permanência do aluno na rede educacional.

A partir de uma perspectiva histórica, Libâneo (2016), esclarece que, com base em uma política de internacionalização no contexto da globalização, reuniram-se agências de diversos países, e de vários tipos, a fim de formularem políticas públicas para países emergentes ou em desenvolvimento, no intuito de reformular o capitalismo e ajudar na reconstrução econômica dos países que sofreram com as consequências da Segunda Guerra Mundial. Para isso, o Banco Mundial – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) – e o Fundo Monetário Internacional concediam empréstimos para os países emergentes no intuito de se reestruturarem e imporem políticas econômicas e sociais. É nesse contexto que se desenvolveram as políticas educacionais com objetivos definidos por organismos internacionais ligados a potências econômicas mundiais e tomando por fundamento uma agenda globalmente estruturada para a educação, através de diretrizes, programas, projetos de lei, entre outros, com o objetivo de mitigar a pobreza e inserir os indivíduos no mercado financeiro pelo seu poder de compra, permitindo a expansão do capitalismo (LIBÂNEO, 2016). De acordo com Leher,

longe de ser uma questão marginal, a educação encontra-se no cerne das proposições do Banco Mundial, como um requisito para a inexorável globalização, cumprindo a importante função ideológica de operar as contradições advindas da exclusão estrutural dos países periféricos que se aprofunda de modo inédito. O Banco Mundial inscreve a educação nas políticas de alívio da pobreza como ideologia capaz de evitar a "explosão" dos países e das regiões periféricas e de prover o neoliberalismo de um porvir em que exista a possibilidade de algum tipo de inclusão social ("todo aquele que se qualificar poderá disputar, com chance, um emprego"), para isto, a coloca no topo de

seu programa de tutela nas regiões periféricas. (LEHER, 1998, p. 9 *apud* LIBÂNEO, 2016, p. 7).

No Brasil, os primeiros empréstimos ao Ministério da Educação, ocorridos na década de 1970, beneficiavam o ensino profissionalizante de nível médio, em razão de que o País necessitava de uma formação de mão de obra qualificada para um crescimento industrial, de modo a surtir impacto na economia.

Todavia, Furtado (2005, p. 57) disserta que foi percebido que a distribuição da renda, além de uma questão social, também era uma questão política, visto que deveria ser assegurada a estabilidade contra possíveis crises regionais. Nesse sentido, a necessidade de se observarem a pobreza e as discrepâncias entre as classes sociais para a reestruturação do sistema fez com que o Bird investisse no setor social, dando prioridade à educação básica. Assim se verifica a subordinação do sistema educacional ao sistema econômico, dado que o investimento no processo educacional somente se apresentou como prioridade no cenário de desequilíbrio estrutural do sistema capitalista. Apesar de seus interesses, não se pode negar que o Banco Mundial foi e é um importante financiador para a educação.

Em seus interesses, o financiador também propõe uma nova ótica para a gestão escolar, trazendo mudanças financeiras e administrativas como “utilização de impostos dos governos locais, divisão de custos com as comunidades, o estímulo à diversificação das receitas, [...] a participação dos pais e da comunidade”, conforme cita Furtado (2005, p. 57). Essas medidas, de acordo com o Banco Mundial, seriam importantes para um bom desempenho da instituição escolar.

Nesse sentido, as políticas públicas educacionais devem ser construídas levando em conta um diálogo com a sociedade, pela escuta e participação com a comunidade, com vistas a diminuir as desigualdades sociais e garantir que um maior número de pessoas possa ter acesso ao direito educacional nas três dimensões expostas anteriormente (acesso, qualidade e permanência), de modo a se desenvolverem plenamente, conforme prenuncia o art. 205 da Constituição da República Federativa do Brasil.

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.

A Lei n. 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – é a principal política pública garantidora do direito educacional em suas dimensões, visto que abrange o sistema educacional do País de modo geral, definindo uma articulação entre União, estados e municípios para a redução da desigualdade e a garantia da qualidade. Para isso, a LDB criou a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), um alicerce que norteia a elaboração de currículos da educação básica.

Além da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Plano Nacional de Educação e os Planos Municipais de Educação também são políticas públicas educacionais que visam à garantia integral do direito social à educação. Através do conjunto de metas estabelecidas e estratégias traçadas para a plena consecução dos objetivos, aos poucos conseguimos universalizar todo ensino básico e progredir no desenvolvimento nacional.

Outro exemplo muito importante de política pública educacional a ser destacado é o Estatuto da Criança e do Adolescente, que trouxe para o âmbito jurídico o entendimento de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos (lazer, educação, cultura, saúde). Na vigência do antigo Código de Menores, fruto de uma época autoritária, esse documento legal trazia a prerrogativa dos menores em situação irregular, que abarcava tanto os indivíduos menores de idade que cometiam alguma infração quanto aqueles que estavam em situação de risco e (ou) vulnerabilidade.

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Constituição democrática e cidadã), consagrou-se o princípio da proteção integral da criança e do adolescente através de seu art. 227, que denota ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à convivência familiar e comunitária, à vida, à saúde, à educação, além de outros direitos fundamentais inerentes à infância e à adolescência. Nessa perspectiva, o Estatuto da Criança e do Adolescente, reconhecendo a condição peculiar das crianças e adolescentes como pessoas em desenvolvimento, assegurou-lhes todos os direitos fundamentais, entre os quais o direito a educação, saúde, lazer, convivência familiar

e comunitária, sendo uma importante política educacional legal para a efetivação do pleno desenvolvimento do indivíduo.

Também, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é outra importante política educacional responsável pela assistência técnica e financeira aos estados e municípios para programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo), entre outros. Ademais, o FNDE capitaliza programas de formação continuada, oferecendo bolsas de estudos e pesquisa destinadas aos profissionais das redes públicas de ensino, valorizando o profissional da educação. A Escola da Terra, a Escola de Gestores e o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) são exemplos desses programas que potencializam garantias no sistema educacional brasileiro (BRASIL, 2009).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é outra política educacional que reúne fundos provenientes dos impostos e da transferência de todos os estados da federação e do Distrito Federal. Estes recursos são destinados aos estados, Distrito Federal e municípios para manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, conforme relata o Ministério da Educação.

Por meio dos recursos reunidos nessas políticas, também é possível a execução de programas que viabilizam diretamente o direito educacional, nas suas dimensões de acesso, permanência e qualidade no ensino. Entre eles, temos o Programa Caminho da Escola, que tem como objetivo renovar, padronizar e ampliar a frota de veículos escolares nas redes municipais, distrital e estadual de educação básica pública, oferecendo condições para estudantes que moram distante das instituições escolares. Tal programa fornece ônibus, lanchas, bicicletas, entre outros meios de condução para estudantes, principalmente os de áreas rurais, para o transporte escolar, assegurando o acesso diário e a permanência dos estudantes nas escolas da rede pública (BRASIL, 2009).

Conforme dito, a garantia do direito à educação não é simplesmente e isoladamente a garantia de um bom ensino. Para que seja assegurada

a universalização do sistema educacional, também se faz necessário um olhar mais amplo para o enfrentamento das realidades nacionais que vão de encontro ao projeto de todos terem acesso a uma escola pública, gratuita e de qualidade. As políticas públicas intersetoriais ganham destaque nessa perspectiva, visto que englobam, entre outras, ações de assistência social, educação e saúde. De uma forma integrada, as políticas intersetoriais garantem que as situações em que se observam vulnerabilidades ou fragilidades de diversos modos possam ter saídas e soluções coletivas, conforme esclarece o sítio do Ministério da Educação (BRASIL, 2009).

Um grande exemplo dessa política intersetorial é o Bolsa Família, que sofreu recente alteração pelo Governo Federal e que agora se denomina como Auxílio Brasil. Tal programa, conforme consta no site informativo do Ministério da Cidadania (BRASIL, 2022), faz parte de uma política pública para transferência direta e indireta de renda, promovendo o alívio imediato da pobreza. Todavia, de forma condicionada, reforça o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, assistência social e saúde, contribuindo para o desenvolvimento integral do indivíduo e de sua família. Além disso, o Auxílio Brasil contém outros benefícios atrelados a ele, como o benefício para esporte escolar – incentivando o esporte –, a inclusão produtiva rural – estimulando a agricultura familiar –, entre outros que, de forma integrada com outros setores, favorecem o ensino atrelado à convivência familiar e comunitária, desenvolvendo uma educação com um olhar mais subjetivo para a realidade do sujeito.

Portanto, verifica-se que as políticas educacionais sempre estiveram ligadas a aspectos econômicos da época. Nasceram através de uma necessidade de reestruturação do modelo capitalista e, com o tempo, se apresentam necessárias e imprescindíveis para a garantia de uma educação de qualidade, pautada na subjetividade do indivíduo, suas necessidades, vivências, alcançando, deste modo, a universalização do ensino.

Com isso, exemplifica-se a visão inicial da educação como um significativo fator econômico-social, bem como que foi ganhando destaque o entendimento da importância desse direito para o desenvolvimento da sociedade. Ainda há muito o que se discutir e caminhar no assunto do direito social à educação. Entretanto, há de se considerar

que estamos evoluindo para a universalização de um ensino democrático e igualitário, atento à subjetividade e às necessidades dos indivíduos, com vistas à mitigação das desigualdades sociais, econômicas, políticas, regionais e outras.

4 Conclusão

Pelo exposto, temos que o direito social à educação se apresenta como um dos principais meios para o desenvolvimento do indivíduo e da sociedade. Na esfera pública, o direito à educação é visto também como um importante instrumento de poder estatal para equilibrar as oportunidades e atenuar ou sanar as desigualdades sociais existentes.

A dignidade da pessoa humana, como principal garantia estatal, e a proteção dela em diplomas legais, nacionais e internacionais possibilitam o crescimento do indivíduo ao assegurar condições de sobrevivência. A educação insere-se neste cenário de garantia de um patamar mínimo de dignidade aos indivíduos, abrangendo, entre outras concepções, um processo de formação, de desenvolvimento da vida familiar, de convivência humana e movimentos sociais.

Ao entender o direito à educação como um direito social de três dimensões, conforme sustenta Carlota Boto (2005) – acesso, qualidade e permanência –, é possível vislumbrar a universalização do ensino. Para a garantia dessa universalização à luz dessas três dimensões, faz-se necessário que a educação seja para todos, sem diferenciações ou preferências, que seja disponibilizada com boa qualidade e eficácia, que possibilite um bom aprendizado e, além disso, que supere as desigualdades entre os alunos e contemple a diversidade, as distintas trajetórias e pertenças culturais, respeitando a subjetividade do indivíduo.

É nessa oportunidade que as políticas públicas se inserem, atualmente, para auxiliar na mitigação das desigualdades sociais e na garantia do acesso, qualidade e permanência no ensino no Brasil.

A princípio as políticas públicas foram pensadas para a reestruturação do capitalismo no pós-guerra. Todavia, além da distribuição de riquezas, observou-se que também deveriam ser consideradas a diminuição da pobreza e a atenuação das desigualdades sociais para

o desenvolvimento social, dando prioridade à educação como uma grande aliada para a reestruturação do sistema econômico. Nesses termos, as políticas públicas na área educacional passam a ser pensadas através de um diálogo com a comunidade, conforme estabelecido no diploma constitucional e em outros documentos internacionais.

Além das políticas educacionais (LDB, ECA, FNDE, Fundeb, planos nacionais e municipais de educação, entre outras), há os programas vinculados a essas políticas que concretizam a proteção absoluta dos indivíduos em desenvolvimento e contribuem para a garantia da dignidade da pessoa humana sob a ótica da educação, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar, com a concessão da merenda escolar – visto que há alunos que não possuem condições de dispor de uma boa alimentação saudável e necessária para um melhor aproveitamento educacional –, e o Programa do Livro Didático, considerando que a compra de livros didáticos se mostra onerosa para muitas famílias. Outro programa que também merece destaque é o Programa Caminho da Escola, que viabiliza diretamente o acesso à escola. O Caminho da Escola disponibiliza veículos automotores (ônibus, bicicletas, barco etc.) para que estudantes que moram distante da escola possam chegar até a instituição de ensino.

Ademais, merecem destaque as políticas intersetoriais que, junto com outras ações, buscam um melhor desenvolvimento do indivíduo e a garantia da dignidade da pessoa humana. O Auxílio Brasil (antigo Bolsa-Família) é um importante exemplo, pois engloba políticas de assistência social, educação e saúde num propósito comum: o bem coletivo e o desenvolvimento social.

Isso posto, considera-se o direito à educação como um importante instrumento de mitigação das desigualdades sociais, que ainda são muito presentes em nossa sociedade. As condições pessoais influenciam muito no acesso, aprendizagem, desempenho e permanência na rede de ensino de qualidade. Nesse sentido, além do necessário investimento no setor educacional, também é imprescindível o empenho na garantia das políticas educacionais, que são um bom caminho para a efetiva garantia da universalização do direito social à educação e da educação de qualidade.

Referências

- ALFERES, Márcia Aparecida (org.). **Qualidade e políticas públicas na educação**. 3. ed. Ponta Grossa: Atena editora, 2018. v. 3. Disponível em: <https://www.atenaeditora.com.br/catalogo/download-post/4180>. Acesso em: ago. 2022.
- ARNESEN, Saddi Erik. **Educação e cidadania na Constituição Federal de 1988**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- BOTO, Carlota. A educação escolar como direito humano de três gerações: identidade e universalismos. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 777-798, out. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/MMTMmp6w8n6yBWvrkbVCJtc/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 24 jun. 2021.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. **Auxílio Brasil**. Brasília: Ministério da Cidadania, [2022]. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>. Acesso em: 30 jan. 2022.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Educação integral**. Brasília: MEC, 2009. (Série Mais Educação). Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cadfinal_educ_integral.pdf. Acesso em: ago. 2022.
- BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. 3. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- CATÃO, Ana Lúcia. **Sujeitos de direito: educação em direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Instituto Vladimir Herzog, 2020.
- CENPEC – CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA. Painel das Desigualdades Sociais no BRASIL. Painel de desigualdades educacionais no Brasil. **Cenpec**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://desigualdadeseducacionais.cenpec.org.br/>. Acesso em: 5 jan. 2022.
- CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, Belo Horizonte, n. 116, p. 245-262, jul. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/x6g8nsWJ4MSk6K58885J3jd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 jan. 2022.
- DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 18, p. 113-118, 2004.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/RNxzrfZJ5H5HTnBVJFNH3vx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: ago. 2022.

DUBET, François. A escola e a exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, Belo Horizonte, n. 119, p. 29-45, jul. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/JBTWwBmFCfZBxm9QKbxSN9C/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 2 jul. 2021.

EYNG, Ana Maria; PACIEVITCH, Thais. Do direito de acesso e permanência na escola ao direito à educação de qualidade social. **XII EDUCERE – CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**. Paraná, out. 2015. Disponível em: <https://silo.tips/download/do-direito-de-acesso-e-permanencia-na-escola-ao-direito-a-educacao-de-qualidade-s>. Acesso em: 30 jun. 2021.

FURTADO, Érica Luiza Matos. **Políticas educacionais e gestão democrática na escola**. Orientadora: Neusa Maria Dal Ri. 2005. 119 f. v. 1. Dissertação (Mestrado) – Curso de Filosofia e Ciências, Educação, UNESP, Marília, São Paulo, 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: ago. 2022.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da educação básica 2020**: resumo técnico [recurso eletrônico]. Brasília: Inep, 2021. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2020.pdf. Acesso em: ago. 2022.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse estatística da educação básica 2019**. Brasília: Inep, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 28 dez. 2021.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse estatística da educação básica 2020**. Brasília: Inep, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 28 dez. 2021.

LIBÂNEO, José Carlos. Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de Pesquisa**, Goiânia,

v. 46, n. 159, p. 38-62, jan./mar. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053143572>. Acesso em: 29 jan. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 136-189. (Série IDP).

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NASCIMENTO, Celinha. **Democracia na escola: educação em direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Instituto Vladimir Herzog, 2020.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **General Comment 13: The Right Education**, 1999. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/d-general-comment-no-13-right-education-article-13-1999>. Acesso em: ago. 2022.

SANTOS, Êmina. A educação como direito social e a escola como espaço protetivo de direitos: uma análise à luz da legislação educacional brasileira. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 45, 2019.

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Global Monitoring Report on Education for All**. Paris: UNESCO, 2008.

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Cenário da exclusão escolar no Brasil: um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação**. Brasília: CENPEC, 2021.

Notas

- [1] Há uma discussão doutrinária acerca da correta nomenclatura a ser adotada para a evolução histórica dos direitos fundamentais. Neste artigo, como não focamos diretamente esta temática, utilizaremos dimensões e gerações como sinônimos.