

REFLEXÃO SOBRE A EVOLUÇÃO E A EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA

Marcos Vinícius de Jesus Miotto¹
Centro Universitário de Jales (UNIJALES)

Valter Moura do Carmo²
Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)

Ana Paula Araújo de Holanda³
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Artigo recebido em: 21/08/2023

Artigo aceito em: 21/09/2023

Os autores declaram não haver conflito de interesse.

Resumo

Este artigo reflete sobre o papel do Estado enquanto agente responsável pela efetividade do direito à educação, com enfoque na etapa da educação básica, diante da inserção de referida garantia como direito

social previsto na Constituição Federal. O estudo se justifica diante da necessidade de verificar os instrumentos à disposição do Estado e alocação de recursos para o cumprimento dos preceitos constitucionais.

1 Mestre em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR), Marília/SP, Brasil. Especialista em Direito Administrativo, Direito Público, Direito Digital e Compliance pelo Instituto Damásio Educacional, São Paulo/SP, Brasil. Pós-graduando em Direito Constitucional e Administrativo pelo Instituto Jurídico Ênfase, Rio de Janeiro/RJ, Brasil. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Toledo (UNITOLEDO), Araçatuba/SP, Brasil. Professor (graduação e pós-graduação) no Centro Universitário de Jales (UNIJALES), Jales/SP, Brasil. Servidor Público no Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), Jales/SP, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8133502675226974> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2921-6860> / e-mail: marcosmiotto@hotmail.com

2 Pós-Doutorado pela Universidade de Marília (UNIMAR), Marília/SP, Brasil. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis/SC, Brasil, com período sanduíche na Universidade de Zaragoza (UNIZAR), Zaragoza, Espanha. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza/CE, Brasil, com período sanduíche na UFSC. Graduado em Direito pela UNIFOR. Professor visitante do Mestrado em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), Mossoró/RN, Brasil. Professor colaborador do Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Palmas/TO, Brasil, em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT), Palmas/TO, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0080024407634503> / ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4871-0154> / e-mail: vmcarmo86@gmail.com

3 Doutora em Direito pela Universitat Rovira I Virgili (Espanha), Tarragona, Espanha. Mestra em Direito e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza/CE, Brasil. Especialista em Direito Público pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis/SC, Brasil. Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza/CE, Brasil. Professora Assistente na UNIFOR. Presidente da Associação de Mulheres de Carreira Jurídica – Comissão Ceará (ABMCJ-CE), Fortaleza/CE, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2759783840712786> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0331-5051> / e-mail: anapaula@unifor.br

Para tanto, o método de pesquisa empregado foi o dedutivo, com a realização de pesquisas bibliográfica, legislativa e estatística. Nessa perspectiva, o artigo aborda o conceito de direitos fundamentais, seus alicerces e problemas relativos à sua concretização. Posteriormente, a pesquisa se debruça na análise histórica da legislação e dos dispositivos constitucionais para a efetivação do direito à educação, bem como suas implicações práticas, notadamente relativas à alocação de recursos. Por fim, o estudo se volta à função social do Estado enquanto garantidor da efetivação do direito à educação básica e à análise de

dados estatísticos do Brasil envolvendo o acesso e a permanência na escola, especialmente por meio da apresentação de dados coletados no sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no período imediatamente anterior à pandemia do coronavírus (2016-2019). Por fim, conclui-se que o dirigencialismo projeta a efetivação do direito à educação para um futuro incerto, o que conduz à justificável insatisfação em relação aos dados estatísticos.

Palavras-chave: direito à educação; direitos fundamentais; efetividade; Estado Constitucional; função social.

REFLECTION ON THE EVOLUTION AND EFFECTIVENESS OF THE RIGHT TO BASIC EDUCATION

Abstract

This article reflects on the role of the State as the responsible agent for ensuring the effectiveness of the right to education, focusing on the basic education stage, in light of the inclusion of this guarantee as a social right provided for in the Federal Constitution. The study is justified by the need to examine the tools available to the State and the allocation of resources to fulfill constitutional principles. To this end, the research method employed was deductive, with the conduct of bibliographic, legislative, and statistical research. In this perspective, the article addresses the concept of fundamental rights, their foundations, and issues related to their realization. Subsequently, the research delves into the historical analysis of legislation and constitutional provisions for the realization of the right to education, as well as its

practical implications, particularly regarding resource allocation. Finally, the study focuses on the social function of the State as the guarantor of the realization of the right to basic education and the analysis of statistical data from Brazil involving school access and retention, especially through the presentation of data collected on the website of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) in the period immediately before the coronavirus pandemic (2016-2019). In conclusion, dirigism projects the realization of the right to education into an uncertain future, leading to justifiable dissatisfaction with statistical data.

Keywords: *constitutional state; effectiveness; fundamental rights; right to education; social role.*

Introdução

A educação foi estampada no atual texto constitucional como direito social, nos termos do art. 6º, e, por essa razão, assume a natureza de direito fundamental, além de receber tratamento específico, com o estabelecimento de capítulo e seção próprios a partir do art. 205 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Diante da categoria em que foi inserida, a educação faz parte do rol de direitos que exigem prestações positivas do Estado, ensejando o estabelecimento de políticas para sua consolidação. Nesse sentido, a própria Constituição expressa o dever do Estado conforme preconizado pelo art. 205 (BRASIL, 1988).

Entretanto, apesar de todo o tratamento constitucional, inclusive com respaldo infraconstitucional, por meio de legislação específica acerca da matéria, um dos problemas aos quais o direito fundamental à educação se sujeita diz respeito à efetividade, assim como ocorre com grande parte dos direitos sociais.

É nesse contexto que surge a problemática ora abordada, e o objetivo geral consiste na verificação de indicadores estatísticos obtidos por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNAD), promovida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), acerca do acesso e da permanência na escola, para refletir sobre a materialização do direito à educação básica, tendo como escopo o intervalo compreendido entre 2016 e 2019, e como abrangência as diversas regiões do território nacional.

A escolha desse intervalo de tempo para a coleta dos dados se justifica, especialmente, por se referir ao período imediatamente anterior à pandemia do coronavírus, que impactou, sobremaneira, diversos setores, notadamente a educação, que ficou comprometida, entre outros fatores, pelos obstáculos do ensino a distância.

Considerando, portanto, a excepcionalidade que a pandemia provocou no cenário educacional brasileiro, o objetivo foi analisar como os índices vinham caminhando sem a influência desse evento que prejudicou, ainda mais, os indicadores e as estatísticas em âmbito nacional.

Além disso, a relevância e justificativa para a abordagem realizada se relacionam, principalmente, à atualidade do tema e à necessidade de avaliação da situação do Brasil em relação ao estabelecimento de políticas para a consolidação do direito à educação básica. Assim, esta pesquisa visa contribuir com a doutrina e fomentar discussões envolvendo o assunto.

Não obstante, deve-se refletir sobre a efetivação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional, a evolução histórica constitucional e infraconstitucional da tutela à educação básica no Brasil e a função social do Estado em condição de

garantidor desse direito social fundamental, o que constitui os objetivos específicos desta pesquisa.

Para tanto, com o intuito de concretizar os objetivos propostos neste artigo, foram realizadas investigações e revisão bibliográfica, por meio de consulta a periódicos e bibliotecas, físicas e virtuais, pesquisa legislativa e estatística, a partir do tratamento de dados coletados pelo IBGE com relação à situação da educação básica nacional.

Além disso, optou-se pelo método dedutivo, uma vez que o estudo partiu de premissas gerais sobre os dados extraídos da PNAD (BRASIL, 2019), para, ao final, aferir as condições do Brasil com relação ao atendimento do direito à educação básica, contextualizando-as aos aspectos da regionalização do País.

Com isso, este trabalho é dividido em tópicos basilares. Com o propósito de proporcionar uma base teórica para a elucidação do problema proposto, no primeiro tópico é abordada a definição de Estado Constitucional e suas principais implicações no que se refere aos direitos fundamentais.

Já no segundo tópico, o estudo se debruça na análise dos dispositivos constitucionais e legais acerca do direito à educação, com breve retrospectiva histórica, a fim apresentar a evolução da proteção conferida à educação básica no Brasil em diferentes períodos.

Por fim, no terceiro tópico, a pesquisa aponta a função social assumida pelo Estado na condição de garantidor da educação. Do mesmo modo, são analisados os indicadores obtidos com base de pesquisas realizadas pelo IBGE sobre taxa de analfabetismo, frequência à creche ou à escola, número médio de anos de estudo e nível de instrução da população brasileira, refletindo sobre a garantia de acesso à educação básica por meio da comparação entre as diferentes regiões do Brasil.

1 O Estado Constitucional e a efetividade dos direitos fundamentais

A Constituição é o texto de maior importância de uma nação, uma vez que confere direitos e deveres aos indivíduos, estabelecendo, ainda, as diretrizes que nortearão a formação, a estruturação e a intervenção do Estado e, especialmente, no caso das constituições dirigentes, como a atual Constituição brasileira, as políticas econômicas e sociais.

À categoria de direitos previstos no texto constitucional e que objetivam tutelar as condições mínimas para a promoção de uma vida digna para a população, dá-se o nome de direitos fundamentais, os quais se diferem dos direitos humanos apenas em razão de sua positivação no ordenamento interno do Estado.

Nessa perspectiva, esses direitos devem ser compreendidos como direitos que os indivíduos têm em razão de sua natureza humana, ou, em outras palavras, pelo simples fato de serem pessoas, para as quais se deve conferir tratamento digno e respeito às dimensões de igualdade, liberdade e fraternidade, e que foram reconhecidos internamente por meio da inserção na Constituição.

Não é por outro motivo que Demarchi e Coelho (2018) defendem que esses direitos correspondem aos interesses de todo o corpo social e representam a expectativa da sociedade, na medida em que constituem o fundamento e a própria noção do Estado Constitucional de Direito.

São, com isso, fruto de uma construção histórica lenta decorrente, sobretudo, de lutas sociais por reconhecimento e necessidade da sociedade em tutelar garantias mínimas para a limitação do poder do Estado, a fim de eliminar as possibilidades de arbítrios e atuações destoantes do interesse coletivo.

É por isso que o Estado moderno é caracterizado, sobretudo, pela submissão do Poder à força normativa da Constituição, cujo texto tem natureza de norma jurídica de observância obrigatória, traduzida por meio do estabelecimento de limites e deveres para o próprio Estado (HESSE, 1991).

Paralelamente ao desenvolvimento do Estado de Direito, os direitos fundamentais também passaram por um processo de evolução contínua desde a garantia das liberdades individuais até o cenário de tutela e normatização dos direitos econômicos, sociais e culturais, inclusive na atual configuração em que muito se fala sobre os direitos de solidariedade (DEMARCHI; COELHO, 2018).

Atualmente, esses direitos, no contexto brasileiro, ganham destaque, precedendo inclusive a própria estruturação do Estado e a organização de seus Poderes. Isso denota o caráter dirigente do texto e condiciona a atuação das funções para garantir a máxima efetividade dessas garantias.

Não obstante, Garcia (2004) recorda que os citados direitos apresentam determinados atributos que conferem proteção às garantias essenciais para a promoção de respeito e concretização da dignidade da pessoa humana. É o caso de universalidade, imprescritibilidade, irrenunciabilidade e inalienabilidade. Em outras palavras, podemos considerar que todos os indivíduos são detentores desses direitos, o que traduz, assim, sua universalidade. Seu exercício não desaparece pelo transcurso do tempo, de modo que são dotados de imprescritibilidade. Por fim, diante de sua própria natureza, não podem, em regra, ser negociados nem renunciados.

Esse conjunto de direitos assume tamanha importância no Direito brasileiro que a própria Constituição Federal os incluiu entre as denominadas cláusulas pétreas, previstas no art. 60, §4º, IV. Aqui uma observação merece destaque. Apesar

de o texto constitucional se utilizar da expressão “direitos e garantias individuais”, a interpretação sistemática leva à conclusão de que, na verdade, todos os direitos fundamentais, inclusive os sociais, seriam protegidos como cláusulas pétreas, e não apenas os direitos e as garantias individuais. Esta, inclusive, é uma interpretação mais condizente com o próprio dirigismo proclamado pela Constituição Federal. Outrossim, não há como excluir dessa tutela os direitos sociais pela própria vedação ao retrocesso, ou efeito *cliquet*. Todos os direitos, sejam estes individuais ou sociais, devem receber igual amparo.

Nesse sentido, Barroso (2003) defende que a promulgação da atual Constituição dirigente, ao contrário das vagas promessas contidas nos textos anteriores, das constituições garantistas, volta-se com maior atenção à promoção da aplicabilidade e efetividade de suas normas.

A respeito da necessidade de declaração desses direitos, Silveira *et al.* (2018) sustentam que, com o progresso humano, surge a necessidade do reconhecimento de mais direitos, notadamente quando considerada a nova configuração social marcada pelo uso de tecnologias. Os autores caracterizam essa curva como exponencial e irreversível, alertando que a grande preocupação deve recair sobre a consecução dos direitos já consagrados.

O Direito surge como resposta aos anseios da coletividade e, como tal, deve se adaptar à medida que a sociedade evolui. Nessa perspectiva, novos direitos surgem a todo momento, logo, a tarefa legislativa é muito acentuada. Do mesmo modo, outro movimento a ser considerado é o das transformações dos direitos já existentes, o que impacta em sua aplicação.

Por exemplo, atualmente está em discussão o tema da proteção de dados no mercado. Entretanto, uma lei que pretende regular o mercado se transforma muito rapidamente e tem-se, nesse sentido, o risco de seu engessamento. Por vezes, a evolução legislativa não acompanha a dinamicidade das relações humanas, ensejando o desrespeito a diversas garantias fundamentais.

Silveira *et al.* (2018) ainda pontuam a insegurança que isso pode provocar no tecido social, diante das incertezas acerca do futuro que podem culminar em retrocessos em relação aos direitos fundamentais. Trata-se, com isso, de um processo a ser construído a partir de intensos debates e esforços institucionais.

De fato, quando pensamos, por exemplo, no direito de propriedade, uma conquista da primeira dimensão⁴, verificamos uma profunda mudança nos paradigmas acerca da percepção desse direito na segunda dimensão e, ainda mais, na era da tecnologia em que estamos inseridos, cuja noção passa a ser outra, como a propriedade de dados.

⁴ O uso do termo “dimensões” tem função meramente didática, embora concordemos com as críticas à Teoria das Gerações (ou mesmo dimensões) dos direitos fundamentais.

Isso significa que todos os direitos acabam sofrendo uma espécie de mutação interna. Com efeito, conforme a sociedade evolui, há mudanças nos direitos já consagrados e nas expectativas de reconhecimento de novas garantias. Por exemplo, falar da celeridade processual, uma conquista da EC 45/2004, tem outro sentido na atual configuração da sociedade, marcada pelos meios digitais.

Segundo Nunes (2008, p. 97), “a sociedade não esgota o seu evoluir. Ao contrário, as mudanças são cada vez mais bruscas, menos anunciadas, mais drásticas. Os valores históricos são, por definição, cambiantes”. Isso significa que o Direito deve evoluir e acompanhar a própria evolução das necessidades humanas, que se alteram de acordo com o contexto histórico vivenciado.

De maneira específica, a educação integra o rol dos direitos sociais que, conforme exposto alhures, foi elevado, na atual Constituição Federal, à categoria de direito fundamental, representando um importante avanço, pois, como ressaltado por Demarchi e Coelho (2018), implica o imperativo de sua efetivação. Ainda de acordo com esses autores, a materialização do direito à educação é o pressuposto básico e indispensável, a ser assegurado pelo Estado, para a garantia do desenvolvimento da pessoa humana e para o progresso do próprio Estado Democrático de Direito.

No entanto, deve-se ressaltar que o reconhecimento da educação e a proteção conferida a esse direito ao longo da história do Constitucionalismo brasileiro, do mesmo modo em que se verifica com os outros direitos, sofreu diversas alterações e transformações, adaptando-se à realidade social e aos interesses do próprio Estado.

Assim, compreender a efetividade do direito à educação na atual configuração do Estado brasileiro exige, antes, uma análise da evolução das disposições constitucionais e legais acerca da matéria, refletindo sobre as circunstâncias em que foram editadas e as necessidades da sociedade em cada época da história nacional.

2 Evolução histórica da proteção constitucional e legal do direito à educação básica

A educação integra o imponente rol dos direitos e das garantias fundamentais catalogados na Constituição Federal e, além de estar inserida como direito social, no art. 6º, recebeu tratamento especial, com o estabelecimento, pelo constituinte, de capítulo específico e seção própria no texto de 1988, a partir do art. 205 (BRASIL, 1988).

Entretanto, para melhor elucidação do contexto da tutela conferida à educação ao longo da história do Constitucionalismo brasileiro, é pertinente

a verificação das previsões inseridas nos textos das constituições anteriores e a regulamentação específica pela legislação.

Ribeiro (1993) destaca que o Brasil vivenciou um longo período colonial antes da independência caracterizado pela concentração de propriedade e de mão de obra escrava, o que resultou em uma sociedade patriarcal e elitista de economia agrícola. Silva e Amorim (2017) afirmam que, diante da relação entre a Coroa Portuguesa e a Igreja Católica, houve forte influência da atuação jesuítica na educação, baseada principalmente em posições sociais. De acordo com esses autores,

para os índios, os rudimentos da língua e os ofícios; para os brancos libertos, os rudimentos da escrita, da leitura e os ofícios; para as classes abastadas, os ensinamentos superiores que garantiriam a manutenção da estrutura de poder; já para os escravos africanos e alforriados, os ofícios (SILVA; AMORIM, 2017, p. 187).

Durante o Brasil colônia, ocorreram duas reformas⁵ promovidas pelo Marquês de Pombal⁶, e nesses momentos os jesuítas foram expulsos tanto de Portugal quanto de seus domínios⁷. De acordo com Saviani (2005), esse movimento impactou fortemente em *terra brasilis*, que não alcançou os objetivos prescritos no texto da reforma por diversos motivos, entre os quais: a) escassez de professores qualificados; b) falta de infraestrutura (inclusive livros); e c) o isolamento deliberado da colônia em face a Portugal (não despertar a autonomia intelectual), ou seja, mesmo os rudimentos educacionais dos jesuítas foram cessados e o abismo intelectual entre Brasil e Portugal se ampliou.

A expulsão dos jesuítas representou o desmantelamento do único sistema de educação organizado no Brasil, isto é, colocou a colônia em um abandono intelectual ainda maior. Em Portugal, a reforma pombalina assegurou um sistema educativo público e popular. Na colônia, por sua vez, o que de fato ocorreu foi a destruição do pouco que existia e nada foi erguido em substituição ao ensino dos jesuítas. O Brasil foi colocado em total ostracismo intelectual.

Para Almeida e Teixeira (2000), a ação educativa no Brasil colonial foi marcada pelos interesses religiosos e submissão dos povos. A educação assumiu, nesse período, um caráter elitista, que almejava a ascensão social dos indivíduos que compunham uma posição dominante, contribuindo para o estabelecimento de uma forte desigualdade social e econômica.

5 As reformas pombalinas estavam relacionadas tanto ao âmbito econômico quanto às áreas administrativa e educacional. Entretanto, tinham em seu bojo forte conotação autoritária e profundamente concentradora de poder.

6 Ver: Soares (1961); Maxwell (1997); Gauer (1996); e Boto (1996). Um fato importante na referida reforma foi a redução de 8 para 5 anos o tempo de duração dos cursos jurídicos.

7 Alvará régio, de 28 de junho de 1759, o qual extingue todas as escolas reguladas pelo método dos jesuítas e estabelece um novo regime (UNICAMP, 1759).

Com a vinda da Família Real⁸ para o Brasil, houve um incremento cultural na precária realidade brasileira, pois a elevação do Brasil a Reino Unido proporcionou considerável desenvolvimento do sistema educativo. O Brasil até então vivia um contexto sociocultural de elevada precariedade, sem autonomia no pensar e déficit de produção de novas ideias (OLIVEIRA LIMA, 2008).

Essa restrição intelectual que Portugal impunha ao Brasil era na verdade uma estratégia consciente de dominação que, segundo Venâncio Filho (1979), tinha o propósito de impedir a criação de uma elite cultural em solo americano.

No Brasil, o período colonial estendeu-se até a formalização da Independência, em 7 de setembro de 1822, quando se inicia o período monárquico. Logo, após séculos de submissão ao regime colonialista mercantil português, o Estado brasileiro, com a Constituição de 1824, efetivou sua independência.

Com relação à educação, a Constituição de 1824 trouxe poucas previsões, limitando-se a determinar uma instrução primária e gratuita aos cidadãos, conforme preconizado por seu art. 179, XXXII, e o estabelecimento de colégios e universidades para o ensino de Ciências, Belas Artes e Letras, nos termos do art. 179, XXXIII (BRASIL, 1824).

Assim, no período monárquico, inexistiram iniciativas para a efetivação do direito à educação básica, pois as poucas ações empreendidas pelo Estado no plano educacional se restringiram à valorização do ensino superior, em razão dos interesses da classe dominante e da base da economia, para a qual não era interessante a instrução básica da população.

Ainda no regime monárquico, em 1834 ocorreu a aprovação de uma emenda à Constituição denominada Ato Adicional, que manteve a gratuidade da educação primária e promoveu certa descentralização ao atribuir aos governos provinciais a competência para legislar acerca da “[...] instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la [...]” (BRASIL, 1834).

Na prática, o Ato Adicional de 1834 promoveu certo retrocesso, pois, com a descentralização e atribuição de competência a cada província, as diferenças de situação econômica existentes em cada região do País representaram a desigualdade de investimentos e financiamento, o que culminou em uma marcante heterogeneidade.

Por fim, Saviani (2008) sustenta que entre 1827 e 1890 ocorreram tentativas para atribuir ao governo a responsabilidade pela organização da educação, porém isso não representou avanços para sua efetividade, pois o índice de analfabetismo, como apontado por Fausto (2009), permaneceu em torno de 80% do total da população.

8 Com a vinda da Família Real, o Brasil foi elevado a Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve. Há amplo desenvolvimento da sociedade com uma série de criações, por exemplo: Jardim Botânico, Escola de Medicina, Conselho Supremo Militar e de Justiça, Tribunal da Mesa do Poço, Casa da Suplicação, Intendência-Geral de Polícia, Imprensa Régia, Banco do Brasil, Biblioteca Nacional, Academia Real Militar, Real Teatro etc.

Com a Proclamação da República, em 1889, e o advento da Constituição de 1891, sob a marca do liberalismo, houve certa reorganização estrutural para legitimar ao Estado a satisfação de seus próprios interesses. Em relação à educação, a descentralização inserida pelo Ato Adicional foi mantida, não havendo, portanto, grandes alterações.

No entanto, como a sociedade brasileira não estava preparada para a República, segundo Carvalho (1989, p. 9): “o povo, que pelo ideário republicano deveria ter sido protagonista dos acontecimentos, assistira a tudo bestializado”, ou seja, não houve efetiva participação popular e, portanto, também não houve uma real inclusão dos anseios da sociedade na recém-criada República brasileira.

Assim, mesmo com o início do período republicano, a educação no País não apresentou grandes melhoras, pois houve estagnação no acesso à escola e na permanência dos educandos na instituição, conforme se depreende pela verificação do número de analfabetos que, segundo Saviani (2008), apesar de sofrer certa redução, manteve-se em 65% no período de 1900 até 1920.

Essa também é a percepção de Souza (2018), que ressalta o caráter elitista da educação na República Velha, ou seja, entre 1889 e 1930, fruto sobretudo da chamada política do café com leite e grande influência de coronéis nas diferentes regiões do Brasil, uma nação, à época, essencialmente agrária e com industrialização ainda embrionária.

A Constituição de 1891 pouco tratou sobre a educação básica. Em seu art. 35, estabeleceu como competência não privativa do Congresso a criação de “instituições de ensino superior e secundário nos Estados”. Além disso, o art. 72, §6º, preconizava ser leigo o “ensino ministrado nos estabelecimentos públicos” (BRASIL, 1891).

Também ocorreram diversas reformas educacionais, mas que não lograram efeitos práticos. Por exemplo, a Reforma Rivadávia Corrêa, pelo Decreto n. 8.659/1911, sustentava a não interferência do Estado, maior autonomia aos estabelecimentos e frequência facultativa, e a Reforma Carlos Maximiliano, que “reoficializou” a educação (CRUZ, 2020).

A partir da análise bibliográfica, é possível inferir que, ainda com o decurso do tempo, desde o descobrimento até o término da República Velha, poucos avanços foram observados e a educação se caracterizou pela segregação, sendo um direito assegurado apenas à elite, composta pelos descendentes de oligarcas produtores rurais e proprietários de terras.

Com a Era Vargas, em 1930, a educação sofreu algumas alterações estruturais, resultado da política nacionalista e centralizadora características do Governo. Vargas almejava o fortalecimento do Estado e viu na educação um instrumento

para a realização de seus objetivos. Nas palavras de Souza (2018, p. 22): “É nesse sentido que em novembro de 1930 ele cria o Ministério da Educação e Saúde e nomeia Francisco Campos para a chefia da pasta”.

Isso implicou a reformulação do cenário educacional, que passou a ser de competência do Ministério da Educação e, portanto, do Governo Federal. Do mesmo modo, o Estado passou a assumir a função de promotor e estruturador do sistema educacional, principalmente pela necessidade de qualificação da mão de obra.

Ademais, de acordo com Machado (2009), em 1932 houve a divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, com propostas reformistas e divulgação do diagnóstico do cenário educacional vivenciado pelo Brasil. Entretanto, apesar de o manifesto ter preconizado a unicidade da educação, Souza (2018) defende que a elite continuou sendo favorecida, o que vai ao encontro dos dados mencionados por Fausto (2009), que aponta o percentual de 56,2% de analfabetos no Brasil nesse período.

Em termos constitucionais, o texto de 1934 definiu como competência exclusiva da União a fixação das diretrizes da educação nacional (art. 5º, XIV), conferiu proteção à educação rural (art. 121, §4º), estimulou a educação eugênica (art. 138, b) e destinou capítulo específico à matéria, estabelecendo ser a educação um direito de todos, brasileiros e estrangeiros domiciliados, e dever da família e do Poder Público (art. 149) (BRASIL, 1934).

A Constituição de 1934 ainda definiu as competências de cada ente da Federação no que se refere à regulação e organização dos sistemas educativos, determinando à União e aos Municípios a vinculação de montante não inferior a 10%. Já aos Estados e ao Distrito Federal, esse valor não poderia ser menor que 20% das receitas provenientes dos impostos (BRASIL, 1934).

Com o Estado Novo, a Constituição de 1937, segundo Bittar e Bittar (2012, p. 159), “[...] no aspecto da educação, transformou em ação supletiva o que antes era dever do Estado”. De fato, verifica-se, pelo art. 128, o estabelecimento da liberdade de iniciativa para o ensino, com a imposição de dever ao Estado para seu estímulo e desenvolvimento (BRASIL, 1937).

A partir de 1946, um novo cenário se instala no País, com intensificação das atividades industriais e surgimento de governos populistas, culminando em reivindicações da classe operária por condições mais dignas de vida e refletindo, conseqüentemente, na educação.

A Constituição de 1946, em seu art. 166, manteve o direito à educação, e, no art. 168, I e II, dispôs acerca da obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário (BRASIL, 1946). Entretanto, a maior conquista obtida com a promulgação da

Constituição de 1946 foi a exigência da edição de uma legislação própria para o tratamento das diretrizes e bases da educação nacional: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que, entretanto, foi aprovada apenas em 1961 (Lei n. 4.024/61).

É importante destacar, no contexto de entrada em vigor da primeira LDB, que o Brasil contava com aproximadamente 39,35% de analfabetos em relação ao total da população (BITTAR; BITTAR, 2012). Isso denota que as diversas reformas ocorridas nos anos anteriores não promoveram, de fato, melhorias no que se refere à efetividade da educação. Com efeito, a LDB reproduziu o que já estava estabelecido na Constituição, mas também estruturou o ensino, organizou o currículo e possibilitou o investimento de recursos públicos em instituições privadas (BRASIL, 1961).

Em 1967, com o golpe militar, o frágil regime democrático instalado no Brasil teve fim, culminando em mudanças nas políticas de educação para o atendimento dos interesses políticos e particulares do período. Souza (2018, p. 27) alega que ocorreram reformas para a “expansão da escolaridade mínima”, pois isso permitiria ao País assumir uma posição de potência mundial. Nesse aspecto, o art. 168 da Constituição de 1967 dispôs sobre a obrigatoriedade do ensino dos 7 aos 14 anos nos estabelecimentos oficiais (BRASIL, 1967). Se, por um lado, essa política fez que ocorressem mais matrículas nas escolas, por outro, acarretou, de acordo com Souza (2018), a construção precária de diversos prédios e a rápida e inadequada formação de professores para o atendimento dessa nova demanda.

O quadro educacional no País, ao final da ditadura, foi catastrófico, pois a taxa de analfabetismo continuou alta e o índice de evasão escolar e de repetentes teve acentuado crescimento, culminando com a seletividade no cenário educacional (CUNHA, 2014).

Uma nova fase para a educação, contudo, surgiu com o fim da ditadura militar, a redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição Federal de 1988. O atual texto renovou as esperanças da sociedade fragilizada, proclamando a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, nos termos do art. 205, a ser “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” (BRASIL, 1988).

Tais preceitos foram recepcionados na LDB, Título II, art. 2º, *in verbis*:

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1996).

Além disso, a Constituição vigente, que define a educação como direito social previsto no art. 6º, determina, no art. 22, XXIV, a competência privativa da União na fixação das diretrizes e bases nacionais, e define, no art. 23, V, como competência comum aos entes federados, o dever de proporcionar meios para seu acesso, além de prever princípios a serem observados para a efetivação do ensino, conforme preconizado pelo art. 226 e seguintes (BRASIL, 1988).

Finalmente, é imperioso reconhecer, como importante instrumento normativo para a efetivação da educação, a promulgação de uma nova LDB, a Lei n. 9.394/96, que fracionou a educação em Básica e Ensino Superior, criou competências administrativas aos entes da federação, regulamentou a estrutura curricular e instituiu princípios e regras visando proporcionar a qualidade do ensino (BRASIL, 1996).

Logo, em termos constitucionais e legais, intercalando momentos de avanços e retrocessos, a educação no País sempre se caracterizou pela seletividade e exclusão social ou, em outras palavras, uma educação elitizada, apesar da existência de um conjunto normativo que almeja assegurar esse direito fundamental para todos como dever do Estado.

Com a Constituição de 1988, a nova LDB e as reivindicações sociais por políticas públicas, o cenário brasileiro está, aos poucos, sendo alterado. É apropriado, portanto, analisar os indicadores de educação para verificar as condições do País em relação à efetividade desse direito e se, de fato, o texto constitucional e legal está se consolidando em termos práticos.

3 A função social do Estado Constitucional e a efetividade do direito à educação no Brasil

O objetivo deste tópico é discorrer sobre a função social assumida pelo Estado brasileiro ao promulgar a Constituição de 1988 em relação à materialização do direito à educação básica, bem como analisar dados estatísticos envolvendo a taxa de analfabetismo, frequência à creche ou à escola, número médio de anos de estudo e nível de instrução da população brasileira, obtidos com a PNAD (BRASIL, 2023), refletindo sobre a realidade da educação básica no Brasil, por meio da comparação entre as diferentes regiões do País.

3.1 O Estado enquanto garantidor da efetivação do direito à educação básica

No Brasil, a atual Constituição Federal é marcada, principalmente, por um caráter programático e uma conformação para a concretização da justiça social, o

que refletiu, conseqüentemente, nas previsões acerca do direito à educação dispostos ao longo de seu texto. É o caso, por exemplo, do já citado art. 205, que inaugura o capítulo III do título referente à Ordem Social, dispondo ser a educação um direito de todos e um dever do Estado e da família.

Vale ressaltar a natureza de direito fundamental assumida pela educação, ao compor o rol dos direitos sociais elencados no art. 6º, também da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Segundo Garcia (2004), a inserção da educação como garantia fundamental decorre, principalmente, da própria relação desse direito com a concretização dos princípios da República, notadamente da dignidade da pessoa humana, pois se trata de um instrumento para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, desenvolvimento nacional e redução das desigualdades. Tal aceção corrobora os ensinamentos de Nunes (2008, p. 110), para o qual “[...] a tutela constitucional dos direitos fundamentais parece encontrar seu núcleo no princípio da dignidade da pessoa humana”.

Entretanto, a Constituição vigente foi além de prever a educação como direito fundamental e social e estabelecer o dever do Estado e da família em sua efetivação. O próprio art. 205 destaca o regime de colaboração da família e do Estado com a sociedade para a promoção e o incentivo a esse direito, com o intuito de alcançar “[...] o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

O Constituinte também estabeleceu uma série de princípios a serem observados para que o ensino seja ministrado, entre os quais se destacam a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”; a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”; a “garantia de padrão de qualidade”; e a “garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida” (BRASIL, 1988), este último, inclusive, acrescido pela Emenda Constitucional n. 108/2020.

Isso contribui para a assertiva de que adotamos um modelo dirigencialista ou programático, no qual a Constituição é vista como um projeto de presente, mas, sobretudo, de futuro, criando expectativas na sociedade. Em outros dizeres, o texto de 1988 condicionou a implementação de direitos principalmente em longo prazo, criando expectativas que, se não atendidas, geram frustrações.

O fato é que a educação básica consiste num direito social de segunda dimensão, o que exige uma conduta positiva ou prestacionista por parte do Estado. Nesse aspecto, há uma necessidade de cumprimento dos direitos fundamentais, com destaque para a concretização dos direitos sociais, uma vez que estes são os que permitem a concretização da Constituição. Entretanto, quando instado a implementar políticas de cunho social, tal como o direito à educação exige, o Estado tem como matéria de defesa a reserva do possível (DANTAS; FERREIRA; COSTA, 2013).

De fato, os recursos financeiros para o atendimento das necessidades humanas são escassos, mas, diante da função social assumida pelo Estado quando da promulgação da Constituição, devem atender aos direitos prioritários, com ênfase na educação, ou seja, a base para os demais direitos.

Evidentemente, não há direitos sem deveres. Nessa perspectiva, o direito à educação exige um dever do Estado, de natureza prestacional, isto é, uma atuação positiva para a efetivação. Essa é, inclusive, a visão de Motta, Buíssa e Barbosa (2018), para os quais a Constituição expressou sua preocupação com a educação ao vincular a aplicação mínima de receita para o desenvolvimento e a manutenção do ensino.

Nesse sentido, o art. 212 da Constituição é imperativo ao estabelecer a aplicação anual, pela União, de montante não inferior a 18% da receita proveniente de impostos, e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, de valor mínimo igual a 25%, também da receita auferida com a cobrança dos impostos dos respectivos entes (BRASIL, 1988).

Outrossim, como mecanismo para acentuar o financiamento da educação, o §5º do art. 212 da Constituição, com a redação dada pela EC 53/2006, ainda prevê a “contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas” como fonte adicional à educação básica pública (BRASIL, 1988).

Isso denota a ênfase dada pelo texto constitucional à promoção social e à preocupação com os instrumentos necessários para a efetivação do direito à educação básica, a qual não pode se sujeitar à discricionariedade do Estado, já que, na condição de direito fundamental, como exposto por Moura e Ribeiro (2017, p. 227), “[...] gozam de exequibilidade plena”. Na mesma direção, Motta, Buíssa e Barbosa (2018, p. 100) ainda ressaltam a imprescindibilidade de investimentos na educação básica, na medida em que “[...] o nível de instrução não é fonte natural”. O Estado, portanto, assume a função social de promoção desse direito, permitindo, concomitantemente, o crescimento econômico do País e o cumprimento dos demais dispositivos, já que se relacionam diretamente com a garantia de educação.

Diante desse contexto, a análise e reflexão dos dados obtidos por meio de indicadores estatísticos podem contribuir para uma conclusão sobre as políticas públicas em andamento no País ao longo do tempo, permitindo uma visão sobre a efetivação do direito e do acesso à educação por parte da população brasileira.

3.2 O cenário brasileiro

O Estado brasileiro, na qualidade de Estado Constitucional, e pela natureza social do direito fundamental à educação, deve estabelecer políticas que tutelem

e efetivem, de fato, referida garantia constitucional, na medida em que é exigida, nesse caso, uma atuação positiva, ou seja, um dever prestacional.

Este tópico pretende examinar o cenário brasileiro a partir da leitura dos indicadores de educação em âmbitos nacional e regional, no período compreendido entre 2016 e 2019, expondo a situação vivenciada no País em relação à consecução do direito à educação básica e se a atuação do Estado está em consonância com a legislação e com o texto constitucional.

Assim, partindo dos dados obtidos por meio da PNAD (BRASIL, 2019), com relação às crianças com idade entre 0 e 5 anos, por grupo de idade, as estatísticas apontam que a Região Norte apresenta o maior percentual de não frequência à creche ou à pré-escola, seguida pela Região Nordeste.

Com relação à faixa etária de 4 e 5 anos, ainda na Região Norte, os dados indicam que, em 2016, 15,9% das crianças não frequentavam creche ou pré-escola, com pequena redução do índice nos anos seguintes, ou seja, 15,0% em 2017; 13,6% em 2018; e 13,4% em 2019. A variação, portanto, entre 2016 e 2019, chegou a 2,5% (BRASIL, 2019).

Nesse sentido, é importante ressaltar que, muito embora haja pequena redução ao longo dos anos seguintes, chegando a 13,4%, em 2019, conforme os dados coletados, essa variação de 2,5% indica que ainda há muito a ser feito para melhorar a oferta de educação pré-escolar na região.

Em relação às outras grandes regiões do País, destaca-se que o Nordeste, na faixa de 4 e 5 anos, tem a menor porcentagem de não frequência à creche e à pré-escola, com números que indicam 5,8% em 2016; 5,2% em 2017; 4,6% em 2018; e 4,2% em 2019 (BRASIL, 2019). O que chama a atenção nesses dados é que o Nordeste apresenta consistentemente a menor porcentagem de não frequência à creche e à pré-escola na faixa de 4 e 5 anos entre todas as regiões. Esses números, que caem de 5,8% em 2016 para 4,2% em 2019, apontam um acesso relativamente melhor à educação infantil nessa região, o que pode ter impactos positivos no desenvolvimento cognitivo e social das crianças.

A Região Sudeste, por sua vez, tinha 9,3% em 2016; 7,0% em 2017; 6,2% em 2018; e 5,7% em 2019. Para o Sul, os dados indicam 11,9% em 2016; 11,1% em 2017; 10,0% em 2018; e 8,2% em 2019. Por fim, no Centro-Oeste, verifica-se 15,6% em 2016; 13,1% em 2017; 13,7% em 2018; e 12,7% em 2019 (BRASIL, 2019).

As mencionadas regiões do País ainda enfrentam desafios significativos, registrando porcentagens mais elevadas de não frequência à creche e à pré-escola. Ainda que esses números tenham diminuído ao longo dos anos, é essencial continuar a investir em políticas públicas que promovam o acesso universal à educação infantil em todas as regiões.

Analisando as variações entre os anos de 2016 e 2019, tal como feito com a Região Norte, constata-se que a região com significativo acesso no que se refere à frequência às creches e às pré-escolas é a Região Sul, com queda de 3,7%, seguida, respectivamente, da Região Sudeste, com 3,6%, Centro-Oeste com 2,9%, Norte com 2,5% e Nordeste com 1,6%.

No estudo dos dados obtidos na pesquisa, com pessoas de 15 anos ou mais, por sexo e grupo de idade, com relação ao analfabetismo, verifica-se que ainda há um acentuado número de indivíduos sem instrução mínima. A Região Norte, novamente, é o destaque como pior índice registrado. As pesquisas constatarem 1.080.000 pessoas analfabetas em 2016; 1.041.000 em 2017; 1.066.000 em 2018; e 1.025.000 em 2019. Também foram registrados elevados números de pessoas analfabetas no Nordeste: 6.390.000 em 2016; 6.346.000 em 2017; 6.144.000 em 2018; e 6.200.000 em 2019 (BRASIL, 2019).

Com números menores, porém ainda alarmantes, a Região Sudeste foi a terceira com maior número de pessoas analfabetas. Os dados apontam 2.648.000 analfabetos em 2016; 2.496.000 em 2017; 2.484.000 em 2018; e 2.392.000 em 2019. No Sul, verificaram-se 860.000 em 2016; 843.000 em 2017, 878.000 em 2018; e 802.000 em 2019 (BRASIL, 2019).

Por fim, na Região Centro-Oeste, entre as pessoas com 15 anos ou mais, registraram-se 294.000 analfabetos em 2016; 647.000 em 2017; 682.000 em 2018; e 623.000 em 2019 (BRASIL, 2019). Isso pode traduzir a falsa percepção de que se trata da região com melhores índices em relação ao analfabetismo, o que, todavia, não corresponde à realidade.

Com efeito, ao considerar o número de pessoas em cada região, verifica-se que a Região Centro-Oeste é a que tem a maior porcentagem de indivíduos analfabetos, que representaram 3,0% da população em 2016, 3,1% em 2017, 3,1% em 2018 e 3,2% em 2019 (BRASIL, 2019).

Os percentuais chamam a atenção sobre a persistente taxa de analfabetismo no Centro-Oeste. Esses dados apontam para a necessidade de políticas educacionais específicas nessa região, visando à promoção da educação básica, já que a redução do analfabetismo é fundamental para a inclusão social e o desenvolvimento econômico.

Também por meio da PNAD (BRASIL, 2019) é possível verificar o número médio de anos de estudo das pessoas de 15 anos ou mais, por sexo e grupo de idade, distribuído nas cinco regiões do Brasil, a fim de refletir sobre a permanência dos indivíduos na escola. A Região Norte apresentou, entre 2016 e 2019, um aumento no número médio de estudos. Verificou-se, em 2016, que a média de anos de estudo era de 8,7; em 2017, 8,9; em 2018, 9,1; e, por fim, em 2019, esse

número aumentou para 9,2. O aumento da média também ocorreu nas outras regiões do País (BRASIL, 2019). No Nordeste, as médias de anos de estudo registradas entre os anos de 2016, 2017, 2018 e 2019 foram, respectivamente, 8,0; 8,2; 8,4; e 8,5. Já no Sudeste, 9,9; 10,1; 10,2; e 10,3. No Sul, 9,5; 9,6; 9,7; e 9,9. Finalmente, na Região Centro-Oeste, as médias registradas foram 9,5; 9,7; 9,8; e 10,0 (BRASIL, 2019).

É importante notar que as médias de anos de estudo ainda variam significativamente entre as regiões, com o Sudeste e o Centro-Oeste liderando nesse quesito. Isso sugere a existência de desigualdades regionais no acesso à educação de qualidade e na permanência dos indivíduos na escola.

Portanto, é fundamental que os governos (nas esferas federal, estadual e municipal, concorrentemente) continuem a implementar políticas educacionais que busquem reduzir essas disparidades e garantir a todos os brasileiros igualdade de oportunidades no campo da educação, uma vez que se trata de um pilar fundamental para o desenvolvimento de uma nação, e esses números são um chamado para a ação na busca por uma educação de qualidade e acessível a todos os brasileiros, independentemente de sua região de origem.

A avaliação dos indicadores, portanto, demonstra que, de fato, na história do constitucionalismo brasileiro, a efetivação do direito à educação básica encontra seu melhor cenário, o que, entretanto, não significa que o País seja modelo no que se refere ao atendimento desse direito fundamental.

Ao contrário, há iminente necessidade de investimentos, sobretudo para o atendimento da parcela da população, especialmente das regiões mais carentes do Brasil, que ainda sofrem com a falta de recursos e instrumentos para a garantia de acesso à educação básica, refletindo, sobremaneira, na concretização dos demais direitos e no desenvolvimento do País.

3.2.1 O cenário brasileiro: ausência de implementação dos conteúdos transversais

Na análise estatística anteriormente descrita, existe a lacuna na educação brasileira que visa, em seu texto constitucional, ao fundamento na dignidade da pessoa humana e que, para tanto, em suas normas infraconstitucionais, prescreve diversos conteúdos transversais que aspiram à plena cidadania e à sua consequente preparação para a vida em uma sociedade justa e plural.

Com base no art. 205 da CF, que impulsiona o pleno desenvolvimento da pessoa humana, o preparo para o exercício da cidadania pela implantação dos conteúdos transversais nos diversos níveis educacionais compreende:

- I. Educação ambiental (CF, art. 225, §1º, VI, Lei n. 9.795/99, Decreto n. 4.281/2002 e Resolução CNE/CP n. 2/2012);
- II. Educação para o trânsito (Lei n. 9.503/97, art. 76);
- III. Educação para a terceira idade (Lei n. 10.741/2003 [Estatuto do Idoso], art. 22);
- IV. Educação étnico-racial (Lei n. 11.340/2006 [Lei Maria da Penha], art. 8º, IX, Resolução CNE/CP n. 1/2004);
- V. Educação para os direitos humanos (Lei n. 11.340/2006 [Lei Maria da Penha], art. 8º, IX, Resolução CNE/CP n. 1/2012);
- VI. Educação em equidade de gênero, enfrentamento ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei n. 11.340/2006 [Lei Maria da Penha], art. 8º, IX);
- VII. Educação para a internet (Lei n. 12.965/2014 [Marco Civil da Internet], art. 26); e
- VIII. Educação inclusiva (Lei n. 13.146/2015 [Estatuto da Pessoa com Deficiência], art. 28, III e XIV).

Após análise das matrizes curriculares, seja no ensino público, seja no ensino privado, não se percebe a plena implantação dos conteúdos transversais supracitados e previstos em lei, ou seja, a ausência desses conteúdos, além de descumprir previsão normativa, fragiliza a construção do cidadão competente (HOLANDA, 2004).

Assim, é possível inferir que tal fato fragiliza ainda mais os indicadores nacionais de construção de um modelo de educação formal e não formal que habilite uma participação efetiva na sociedade em respeito ao fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana.

Somente o enlace entre as normativas constitucionais e infraconstitucionais permitirá a consecução do direito à educação enquanto pressuposto básico e indispensável para a plena sociedade humanizada, plural e inclusiva.

Considerações finais

A atual Constituição Federal elencou a educação como direito fundamental social, estabelecendo tratamento específico com a previsão de capítulo e seção próprios, além de responsabilidade do Estado e da família em sua promoção. Com isso, a educação no Brasil integra o rol de direitos que exigem prestações positivas do Estado e, dessa forma, a consolidação de políticas para sua efetivação.

Em breve retrospecto da história legislativa e do constitucionalismo brasileiro, denota-se que o Brasil intercalou períodos de avanços e retrocessos com

relação à efetivação do direito à educação básica, porém, em sua essência, sempre se caracterizou pela seletividade e exclusão social, fruto de um modelo de ensino elitizado, mesmo com a previsão de um conjunto normativo almejando assegurar esse direito como dever do Estado ao indivíduo.

Entretanto, também é certo que por meio da promulgação da Constituição de 1988, e com o advento da nova LDB (BRASIL, 1996), além das reivindicações sociais por políticas públicas, a garantia do direito à educação encontrou instrumentos e ferramentas apropriados para uma melhora no cenário brasileiro, que, no entanto, ainda está longe das promessas mencionadas no texto constitucional.

Com efeito, o Brasil é um país de dimensões continentais, o que implica desigualdades regionais no que se refere à efetividade da educação. Outrossim, a própria Constituição, ao estabelecer a aplicação anual pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de valor mínimo igual a 25% da receita auferida com a cobrança dos impostos dos respectivos entes, cria assimetria de investimentos, culminando no cenário observado e diferenças no que se refere ao acesso e à permanência dos indivíduos na etapa da educação básica.

Deve o Estado, portanto, implementar políticas de cunho social a fim de cumprir seu dever, além de atender, de maneira igualitária, toda a população nacional. É o caso, por exemplo, de condicionar a concessão de determinados benefícios sociais à comprovação, pelos responsáveis, de acesso e permanência das crianças na escola, já que além do Estado a família exerce função primordial para a efetivação desse direito.

Em síntese, o modelo programático da Constituição contribui para o que se observa em relação à contínua espera de implementação plena dos direitos consagrados, entre os quais se destaca a educação. Talvez esse seja um dos fatores que conduzem à justificável insatisfação quando da análise dos indicadores estatísticos, que evidenciam, ainda, elevado número de analfabetos e não frequência à escola ou à creche.

O dirigencialismo projeta a efetivação dos direitos sociais para momento futuro e incerto, o que não se pode admitir, principalmente ao considerar a função social assumida pelo Estado e o fato de a educação ser fator determinante para o exercício de todos os direitos consagrados no ordenamento jurídico e desenvolvimento do País.

Referências

- ALMEIDA, J. S. G.; TEIXEIRA, G. R. M. A educação no período colonial: o sentido da educação na dominação das almas. *Trilhas*, Belém, v. 1, n. 2, p. 56-65, nov. 2000. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/16689801/educacao-do-periodo-colonial>. Acesso em: 10 jun. 2023.
- ALMEIDA, S. M. L. *Acesso à educação superior no Brasil: uma cartografia da legislação de 1824 a 2003*. 2006. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/190>. Acesso em: 16 jun. 2023.
- BARROSO, L. R. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BITTAR, M.; BITTAR, M. História da educação no Brasil: a escola pública no processo de democratização da sociedade. *Acta Scientiarum*, Maringá, v. 34, n. 2, p. 157-168, jul./dez. 2012. DOI: <https://doi.org/10.4025/actascieduc.v34i2.17497>. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciEduc/article/view/17497>. Acesso em: 16 jun. 2023.
- BOTO, C. Iluminismo e educação em Portugal: o legado do século XVIII ao XIX. *Revista da Faculdade de Educação*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 169-191, 1996.
- BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824*. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 16 jun. 2023.
- BRASIL. *Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834*. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Imperio, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832. Rio de Janeiro, 1834. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim16.htm. Acesso em: 16 jun. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 16 jun. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. *Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. *Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997*. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999*. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. *Decreto n. 4.281, de 25 de junho de 2002*. Regulamenta a Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4281.htm. Acesso em 16 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Resolução CNE/CP n. 1, de 17 de julho de 2004*. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Brasília, DF: MEC, 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/res012004.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. *Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do §8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Resolução CNE/CP n. 1, 30 de maio de 2012*. Estabelece Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. Brasília, DF: MEC, 2012a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rcp001_12.pdf. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Resolução n. 2, de 15 de junho de 2012*. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental. Brasília, DF: MEC, 2012b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10988-rcp002-12-pdf&category_slug=maio-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso: 10 ago. 2023.

BRASIL. *Lei n. 12.965, 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm. Acesso em: 17 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/17270-pnad-continua.html?edicao=28203&t=sobre>. Acesso em: 10 jun. 2023.

CARVALHO, J. M. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

CHIZZOTTI, A. A Constituinte de 1823 e a Educação. In: FAVERO, O. (org.). *Educação nas constituintes brasileiras (1823-1988)*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001. v. 1, p. 31-53.

CRUZ, É. N. A. As reformas educacionais brasileiras e sua influência nas escolas primárias (1890-1930). *Criar Educação*, Criciúma, v. 9, n. 3, p. 58-67, ago./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/criaredu/article/view/4262>. Acesso em: 10 jun. 2023.

CUNHA, L. A. O legado da ditadura para a educação brasileira. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 127, p. 357-377, abr./jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Tm5wH75ZnW3DLpxLbLFqcv/?lang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2023.

DANTAS, G. P. G.; FERREIRA, R. R.; COSTA, L. C. O papel do STF na efetividade dos direitos fundamentais à saúde e à educação. *Revista Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 63-84, 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/9581/7416>. Acesso em: 10 jun. 2023.

DEMARCHI, C.; COELHO, L. C. P. A efetividade do direito fundamental à educação e a função social do Estado. *Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR*, Umuarama, v. 21, n. 2, p. 185-199, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://ojs.revistasunipar.com.br/index.php/juridica/article/view/7501>. Acesso em: 10 jun. 2023.

FAUSTO, B. *História do Brasil*. 13. ed. São Paulo: Edusp, 2009.

GARCIA, E. O Direito à educação e suas perspectivas de efetividade. *Revista Jurídica Virtual*, Brasília, v. 5, n. 57, p. 1-25, fev. 2004. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/656>. Acesso em: 10 ago. 2023.

GAUER, R. M. *A modernidade portuguesa e a reforma pombalina de 1772*. Porto Alegre: PUC-RS, 1996.

HESSE, K. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

HOLANDA, A. P. A. Ensino Jurídico: uma perspectiva cidadã. In: SALES, L. M. M. (org.). *Estudos sobre a efetivação dos direitos na atualidade: a cidadania em debate*. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2004. p. 15-27.

MACHADO, M. C. G. Manifesto dos pioneiros da educação nova (1932) e a construção do sistema nacional de ensino no Brasil. In: ROSSI, E. R.; RODRIGUES, E.; NEVES, F. M. (orgs.). *Fundamentos históricos da educação no Brasil*. 2. ed. Maringá: Eduem, 2009. p. 103-120.

MAXWELL, K. *Marquês de Pombal: paradoxo do Iluminismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

MOTTA, F.; BUÍSSA, L.; BARBOSA, M. O financiamento da educação no Brasil como instrumento de aprofundamento da desigualdade social. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, v. 18, n. 73, p. 97-114, jul./set. 2018. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/983/739>. Acesso em: 16 jun. 2023.

MOURA, E. A. C.; RIBEIRO, J. C. Direitos fundamentais sociais, orçamento público e reserva do possível: o dever de progressividade nos gastos públicos. *Revista de Direito Brasileira*, São Paulo, v. 16, n. 7, p. 225-241, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3085>. Acesso em: 10 jul. 2023.

NUNES, J. A. M. Princípios constitucionais: interpretação visando à efetividade dos direitos fundamentais. *Revista Direito Público*, Brasília, v. 5, n. 19, 2008. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1284>. Acesso em: 10 jun. 2023.

OLIVEIRA LIMA, M. Capítulo V: emancipação intelectual. D. João VI no Brasil. *Consciência.org, Filosofia e Ciências Humanas*, 16 mar. 2008. Disponível em: <http://www.consciencia.org/capitulo-v-emancipacao-intelectual-d.joao-vi-no-brasil-oliveira-lima>. Acesso em: 17 jul. 2023.

RIBEIRO, P. R. M. História da educação escolar no Brasil: notas para uma reflexão. *Paidéia*, Ribeirão Preto, v. 4, p. 15-30, fev./jul. 1993. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/paideia/a/DDbsxvBrtzm66hjvnLDdfDb/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 10 jun. 2023.

SAVIANI, D. Educação e colonização: as ideias pedagógicas no Brasil. In: STEPHANOU, M.; BASTOS, M. H. C (orgs.). *História e memórias da educação no Brasil*. v. I (séculos XVI-XVIII). Rio de Janeiro: Vozes, 2005. p. 121-130.

SAVIANI, D. História da história da educação no Brasil: um balanço prévio e necessário. *ECCOS – Revista Científica*, São Paulo, v. 10, n. especial, p. 147-167, 2008. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/1356>. Acesso em: 10 jun. 2023.

SILVA, G.; AMORIM, S. S. Apontamentos sobre a educação no Brasil Colonial (1549-1759). *Interações*, Campo Grande, v. 18, n. 4, p. 185-196, out./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/tGGWx3Dp58Sx3FmY-8trzGyR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2023.

SILVEIRA, D. B. *et al.* Os direitos fundamentais, sua efetividade e necessidade de declaração. *Migalhas*, 3 out. 2018. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/federalismo-a-brasileira/288564/os-direitos-fundamentais--sua-efetividade-e-necessidade-de-declaracao>. Acesso em: 16 jun. 2023.

SOARES, Á. T. *O Marquês de Pombal*. Brasília: UnB, 1961.

SOUZA, E. A. M. História da educação no Brasil: o elitismo e a exclusão no ensino. *Cadernos da Pedagogia*, São Carlos, v. 12, n. 23, p. 15-33, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://www.cadernosdapedagogia.ufscar.br/index.php/cp/article/view/1175>. Acesso em: 10 jun. 2023.

UNICAMP – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. *Alvará de 28 de julho de 1759*. Campinas: Unicamp, 1759. Disponível em: <https://www.unicamp.br/iel/memoria/crono/acervo/tx12.html>. Acesso em: 26 set. 2023.

VENÂNCIO FILHO, A. *Das arcadas ao bacharelismo*. São Paulo: Perspectiva, 1979.