

Carlos Roberto Jamil Cury

Graduado em Filosofia pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras Nossa Senhora Medianeira (1971), Mestrado em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1977), Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1979), professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais.

O DIREITO À EDUCAÇÃO E OS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

31

RESUMO:

O direito à educação no Brasil, como direito de todos, é tardio. Rigorosamente, ele passou a ser positivado como tal a partir de 1934. Esse caráter tardio, apesar dos avanços havidos na legislação, inclusive na Constituição, enfrenta desafios externos e internos à efetivação desse direito. No primeiro caso, trata-se da imensa desigualdade social, expressa em índices da estratificação social. A desigualdade impediu e impede que o acesso à escola, a permanência nela e o respectivo desempenho qualitativo abrangam a todos. Ademais, há a atávica discriminação que atinge os coletivos de descendentes de cativos, de comunidades indígenas, entre outros. Ao lado disso, a realização precária do federalismo produz uma descontinuidade de políticas e de programas, afetando a solidez de gestão. O regime de colaboração ainda necessita ser efetivado. No segundo caso, há tanto uma precária formação docente aliada a uma oferta limitada de horas de presença na escola. Em face dessa situação, erige-se não só o capítulo da educação na Constituição de 1988, estabelecendo a educação como direito juridicamente protegido, mas também planos nacionais, estaduais e municipais de educação para cuja efetivação se conta com o papel do Ministério Público na defesa dos direitos indisponíveis. Cabe a este Ministério realizar o caráter promissor de suas funções, acompanhando as políticas públicas, fiscalizando as mesmas, preferindo medidas extrajudiciais que contêm dinâmicas de convivência intersetorial e acionando a judicialização quando esgotados os recursos primeiros apontados.

PALAVRAS-CHAVE:

Direito à Educação; Ministério Público e Educação; Educação e Judicialização.



Um desafio é sempre um pôr à prova uma situação problemática em vista de sua resolução ou superação.

A educação, por ser um momento de passagem de uma situação de não saber algo para passar a saber de modo sistemático, de um não conviver com o outro para passar a conviver, representa, sempre, um desafio. Desafio, do latim vulgar, *affilare* tanto pode significar afiar, tornar cortante, como ir direto ao ponto, e o prefixo des, no caso, tem o sentido de aumento de intensidade. Logo, trata-se de uma intensidade que vai além, que supera, que passa por. Entrementes, desafio é também manter fidelidade a algo ou a alguém.

Nesse largo sentido, a educação sempre será um desafio a ser superado, desde a leitura do mundo a partir da alfabetização até a defesa de uma tese de doutorado.

No caso do Brasil, dentro desse sentido de desafio, temos uma expressão, um pouco fora de uso. Porém, muito peculiar: *no fio do bigode*. A expressão “no fio do bigode” significa que um acordo ou promessa é feita apenas com base na palavra de alguém, sem necessidade de um contrato formal ou assinatura. É um termo que evoca confiança e honestidade, indicando que a palavra da pessoa é tão valiosa quanto um documento assinado.

Passando da metáfora à realidade histórica, os desafios na educação escolar de um país independente começam desde 1824. Conquanto posta como um direito civil e político da cidadania na Constituição Imperial e garantida pela gratuidade, no Título 8º, art. 179, XXXII, a *instrução primária* pouco tinha de cidadã. Era exclusiva de brancos, negros livres, com a proibição do acesso a cativos, a pessoas com deficiência e, por razões culturais, limitava o acesso às mulheres. Ademais, em um país agrário, a oferta de escolas só abrangia os lugares mais populosos. Tudo isso *em nome da Santíssima Trindade*.

O dispositivo constitucional foi não só referendado pela emenda constitucional de 1834, como delegou às Províncias a instrução primária e a formação de professores e reservou o ensino superior aos poderes gerais, com uma especificidade: os impostos maiores ficaram com os poderes gerais e os menores com as Províncias. Além disso, a oferta da instrução primária seria dada nas vilas mais populosas.

Aqui temos, em embrião, desafios que suscitam nossas capacidades políticas no encaminhamento deles. Quais são eles?

Primeiramente, **a desigualdade social**. Essa se expressa, apesar de avanços na diminuição da pobreza, por uma manutenção inaceitável. O célebre Manifesto de 1932, de modo muito realista, apontou o desdobramento dessa desigualdade social por meio da denominada *dupla rede escolar*:

De fato, o divórcio entre as entidades que mantêm o ensino primário e profissional e as que mantêm o ensino secundário e superior vai concorrendo insensivelmente, como já observou um dos signatários deste Manifesto, ‘para que se estabeleçam, no Brasil, dois sistemas escolares paralelos, fechados em compartimentos estanques e incomunicáveis, diferentes nos seus objetivos culturais e sociais, e, por isto mesmo, instrumentos de estratificação social’. (p. 40)

A dificuldade de se chegar a um ensino médio cidadão, republicano, de qualidade e a permanência de índices de analfabetismo continuam a ser marcadores dessa fratura social desdobrada em dupla rede. Uma das faces desse desafio está em metas proclamadas, não alcançadas, em boa parte, mas não só, devido a um financiamento insuficiente, gestão descontínua e carência de capacidade política.

Ao lado e em conjunto com a desigualdade, temos o desafio da **discriminação cultural** eivada de preconceitos e estigmas. Dessa discriminação temos provas estatísticas, candentes relatos em relação a negros, pardos e indígenas, seja na vida social e econômica, seja na vida escolar, inclusive em seus resultados.

Em terceiro lugar, temos uma descentralização de atribuições, iniciada com o Ato Adicional de 1834, transmutada em federalismo com a República em 1889. O federalismo, sonhado na República, seria a via da incorporação da cidadania de amplos segmentos da população sem acesso a bens sociais e uma maior aproximação com a população, atendendo à diversidade regional. O que os dados nos trazem é que, junto à desigualdade, à discriminação se soma a **disparidade regional**.

Essa disparidade evidencia uma afetação negativa quanto ao direito à educação. Esse jogo unidade/diversidade não se efetiva pela gestão cooperativa na execução das políticas educacionais. Sabe-se, por outro lado, que as competências dos e entre os entes federativos são complexas e, atualmente, têm *baixa coordenação e pouca colaboração*, consoante Ranieri (2019). Isso tem conduzido à descontinuidade de políticas com um séquito de disparidades e à não efetivação de direitos. Temos, pois, uma dupla rede administrativa.

Em quarto lugar, desde os primórdios, nossa educação se viu com outra dupla rede, associada à desigualdade, discriminação e disparidade: a distinção entre a **rede pública e a rede privada**. A rede privada é legal e legítima, devendo ela se reger pelo devido ordenamento jurídico. Não sendo ela, em princípio, gratuita, ela expressa uma distinção que inclui famílias de renda suficiente. A elevação do acesso universal e da qualidade na rede pública, cabe aos poderes públicos como dever de Estado.

Finalmente, há a questão da **laicidade**. A laicidade não é antirreligião, não é ateísmo. É respeito para com todo e qualquer credo, respeitando-se a separação Estado/Igrejas. Entretanto, não de hoje, segmentos religiosos, convertidos em poderosas forças políticas, pressionam, seja no Congresso, seja no Executivo, para introduzir elementos confessionais na pauta de costumes ou barrar propostas dentro desse campo.

Em face dessas realidades, reveladoras de uma **inclusão excludente e seletiva**, as forças democráticas na Constituinte 1987-88 inseriram direitos na Constituição que se tornaram princípios e normas avançadas no ordenamento jurídico.

A nossa Constituição de 1988 se ancora em uma teoria da cidadania, desde seu solene Preâmbulo. Diferente de uma teoria da revolução, a teoria da cidadania, em países democráticos, estabelece uma tensão entre igualdade como meta e a desigualdade como realidade fática, respeitada a liberdade. É o que se lê no art. 3º da Carta Magna:

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;¹

¹ Segundo estudo recente da FGV Social de maio de 2025, há, no Brasil, 14,7 milhões de pessoas vivendo em “pobreza extrema”. A renda do trabalho dos mais pobres cresceu 10,7%, e a extrema pobreza caiu para 6,8% da população, ou 14,7 milhões de pessoas, em 2024. Aqui vai uma homenagem a Sebastião Salgado que, por sua pedagogia fotográfica, chama a atenção para grupos vulneráveis de nossa sociedade.

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O inciso III do art. 3º conta com o forte verbo erradicar. Aqui, o verbo erradicar significa buscar e extinguir as raízes e combater as causas que produzem tais situações insustentáveis. É preciso extinguir tais raízes para que elas não se reproduzam, pois ao se reproduzirem, mantêm e podem ampliar a realidade desigual e discriminatória existente.

Erradicar a pobreza e a marginalização é reiterada no art. 23, o das competências comuns de todos os entes federativos, justamente aquele que, em seu parágrafo único, aponta para a lei complementar do Sistema Nacional de Educação:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

....

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

Um país que busca a justiça e a solidariedade não pode conviver com situações que têm parte da população vivendo abaixo do mínimo existencial. Trata-se, pois, de um objetivo que pede pela desconstrução de estruturas inaceitáveis pela dignidade da pessoa humana, mas exige também a construção de políticas que caminhem na direção da emancipação das classes e das pessoas como grupos e indivíduos dotados de autonomia e participação. Aqui se aninham, por exemplo, tantos e tantas jovens e adultos(as) que não tiveram acesso à educação e que se veem marginalizados no âmbito de uma sociedade grafocêntrica em caminho para uma sociedade digital.

34

O inciso III do art. 3º da Constituição continua com o verbo reduzir as *desigualdades sociais e regionais*. A teoria da cidadania, ínsita na Constituição, aceita um certo grau de desigualdade e, ao mesmo tempo, o verbo *reduzir* significa tornar menor a distância entre os estratos da (re)distribuição de renda e os níveis de desenvolvimento entre as regiões do país. Ademais, esta redução implica a vedação de retrocessos sociais que reduzam ou extingam a prestação de direitos sociais já positivados em leis. Mais do que isso, implica a célebre formulação de Hannah Arendt de que a democracia é direito a ter direitos, novos direitos. Nesse sentido, a redução implica reformas cumulativas que conduzam a novos direitos.

Lafer (2009), comentando o pensamento de Hannah Arendt, leciona que uma característica desse campo comum é a igualdade.

Nós não nascemos iguais: nós nos tornamos iguais como membros de uma coletividade em virtude de uma decisão conjunta que garante a todos direitos iguais. A Igualdade não é um dado – ele não é *physis*, nem resulta de um absoluto transcendente externo à comunidade política. Ela é um construído, elaborado convencionalmente pela ação conjunta dos homens através da organização da comunidade política. (LAFER, 2009, p. 150)

Por sua vez, o inciso IV do mesmo art. 3º da Constituição indica a subalternização de vários grupos sociais em que se cruza desigualdade com discriminação. O bem de todos a ser promovido terá que atender, pois, ao inciso III e, agora, ao IV.

E a Constituição chama o Ministério Público na defesa dos direitos indisponíveis, no art. 127:

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (grifo nosso)

Como assevera FERRAJOLI (2019):

Com efeito, estipular um direito fundamental em normas constitucionais rigidamente supraordenadas a qualquer outra, quer dizer fazê-lo inviolável e não negociável, isto é, subtrair, simultaneamente, ao arbítrio da decisão política e à disponibilidade no mercado. (p. 20)

Tal instituição permanente, prerrogativa do Ministério Público na defesa dos interesses indisponíveis, aponta para o conjunto dos direitos que, com exceção da propriedade, não podem ficar ao arbítrio de governos e nem sob a égide dos mercados. É o caso explícito da educação e da saúde em cujos artigos básicos da Constituição se lê serem direitos do cidadão e dever do Estado, respectivamente nos artigos 205 e 196. Tudo fica ainda mais claro quando se lê o Art. 227 da Constituição:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (grifos nossos)

Eis por que a mesma Carta Magna estabelece que a educação obrigatória, no artigo 208, aquele que lista os deveres do Estado, é direito público subjetivo.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

A fim de dar sequência a esses deveres, desde 1934, há a obrigação de avançar no acesso e na qualidade da educação mediante um Plano Nacional de Educação (PNE). Esse PNE, ainda da Lei n. 13.005/2014, dispõe nos incisos I, II e III do art. 2º:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação.

Pois bem, em função desses incisos, os desafios mais urgentes, já estabelecidos em princípios e normas, são os seguintes:

1. Ampliar o acesso às creches com apoio decisivo dos Estados e da União,
2. Ampliar a jornada escolar em vista de uma extensão progressiva ao tempo integral,
3. Garantir, reformar ou ampliar a infraestrutura das escolas,
4. Garantir o piso nacional dos profissionais da educação,

5. Estabelecer o Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) em direção ao Custo Aluno Qualidade (CAQ),
6. Estabelecer uma formação docente sólida e contemporânea, presencial com complemento a distância, com ênfase no respeito à diversidade,
7. Valorizar a formação docente que a faça dominar os recursos tecnológicos atuais e conhecer a inteligência artificial,
8. Estabelecer políticas que qualifiquem as modalidades da educação, tais como, pessoas em situação de deficiência, jovens e adultos, educação no campo, relações étnico-raciais, quilombola e direitos humanos,
9. Diretrizes sobre matrícula obrigatória no ensino religioso, com ênfase no sentido da facultatividade da oferta,
10. Prever um financiamento que, progressivamente, dê conta de metas realistas e factíveis.

Cabe ao Ministério Público realizar o caráter promissor e valioso do artigo 127, acompanhando as políticas públicas, fiscalizando as mesmas, preferindo medidas extrajudiciais que contêm dinâmicas de convivência intersetorial, como mesas com as Secretarias de Educação, os Conselhos de Educação e o Conselho Tutelar. Isso faz parte do regime de colaboração, tão enfatizado na Constituição de 1988.

36

Acionar a judicialização é possível, desde quando esgotados os recursos primeiros apontados.

Este evento evidencia, mais uma vez, que a sociedade consciente e mobilizada fica, enquanto os governos passam. E apesar dos retrocessos perpetrados e dos estragos feitos nos anos passados recentes, o Ministério Público é chamado a defender direitos e interesses comuns como a **indisponibilidade** do direito à educação de qualidade. O Ministério Público, em defesa consciente, há de **afiar** sua atribuição maior a fim de, direta e intersetorialmente, à luz do regime de colaboração, enfrentar os **desafios** que necessitam ser superados. Trata-se de conquista dura, paciente e longa, tecida com as armas de que dispomos: a ciência, a razão, a vontade e o direito. Retomando e adaptando um antigo adágio: *fora do comum não há salvação*.

REFERÊNCIAS

LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

PONTES DE MIRANDA, Francisco. *Direito à educação*. Rio de Janeiro: Alba, 1933.

RANIERI, Nina. O direito à educação e as competências dos entes federados no Brasil: complexidade, pouca colaboração, baixa coordenação. p. 261-284. In: Renato Siqueira de Pretto, Richard Pae Kim e Thiago Massao Cortizo Teraoka. *Federalismo e Poder Judiciário*. (Org.). São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019