

## **UNIVERSALIDADE E PROGRESSIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO: parâmetros de aplicabilidade para os níveis de ensino no contexto do sistema constitucional brasileiro a partir da Declaração dos Direitos do Homem**

UNIVERSALITY AND PROGRESSIVENESS OF EDUCATION RIGHT: applicability parameters of teaching levels in the brazilian constitutional system context on the basis of Universal Declaration of Human Rights

**Fulvia Helena de Gioia**<sup>1</sup>

**Carolina de Gioia Paoli**<sup>2</sup>

Universidade Mackenzie, Brasil

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Pressupostos de análise: delimitações conceituais. 3. Universalidade e progressividade nos tratados internacionais: Declaração Universal dos Direitos do Homem e Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 4. Universalidade e progressividade na estrutura do sistema constitucional da Educação na Constituição de 1988. 5. Conclusão.

**Resumo.** O presente texto abordará o direito à educação no ordenamento jurídico brasileiro atual, compreendidas as normas oriundas de tratados internacionais relativos aos direitos humanos e sociais, que consolidou a universalidade como diretriz fundamental do direito à educação, cuja oferta é dever do Estado segundo alguns princípios dentre os quais se insere a qualidade do ensino e garantias, dentre as quais a progressividade. A educação é direito humano e social, assim reconhecida internacionalmente e o dever do Estado em assegurá-la, para todos, não pode ser atingido de outro modo que não seja pela oferta do ensino de qualidade. Da Declaração Universal dos Direitos do Homem ao Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a universalidade da educação e a qualidade do ensino constituem-se em metas atingíveis de forma progressiva. Destarte, a finalidade aqui é demonstrar que universalidade e progressividade da educação são indissociáveis da qualidade do ensino, isto é, que em sua extensão conceitual a universalidade extrapola os parâmetros de mensuração exclusivamente de grandeza numérica para abarcar, necessariamente, sua respectiva e intrínseca, sob pena de transformar-se a universalidade numa diretriz inócua.

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Teoria do Estado pela PUC/SP e graduada pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco (USP/SP), é professora de Direito Tributário, Chefe do Núcleo Tributário e Coordenadora Adjunta de Pesquisa e TCC no curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie em São Paulo. Advogada em São Paulo, sócia da De Gioia Advocacia.

<sup>2</sup> Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professora do Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* EaD da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. *Erasmus* na Universidade do Minho, nas disciplinas Direito da União Europeia, Instituições e Políticas da União Europeia e Negociação Internacional. Advogada em São Paulo, sócia da Gioia Paoli & Dias Puerta Advogadas.

**Palavras-Chave:** Direito à Educação; Direitos Sociais; Universalidade da Educação; Progressividade da Educação; Declaração dos Direitos do Homem; Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

**Abstract:** The present text will address the right to education in the current Brazilian legal system, including the norms derived from international treaties on human and social rights, which consolidated universality as a fundamental guideline of the right to education, whose offer is the duty of the State according to some principles among which includes the quality of teaching and guarantees, including progressivity. Education is a human and social right, so recognized internationally, and the State's duty to ensure it for all cannot be achieved without quality education. From the Universal Declaration of Human Rights to the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the universality of education and the quality of education are achievable goals. The purpose here is to demonstrate that education universality and progressivity are inseparable from the quality of teaching, that is, that in its conceptual extension universality extrapolates the parameters of measurement exclusively of numerical quantity to necessarily include its respective and intrinsic, under the penalty of transforming under penalty of turning universality into an innocuous directive.

**Key-words:** Education Right, Social Rights, Universality of Education, Progressiveness of Education, Universal Declaration of Human Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

## 1. Introdução

A educação é direito de todos! Essa é a máxima!

Desde a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) é indiscutível o reconhecimento da educação como direito, positivado nos ordenamentos jurídicos de diversos países.

A questão tormentosa, entretanto, não está na proclamação da educação como direito universal, mas, diante da diversidade de significações possíveis de serem extraídas dos termos "universalidade" e "educação", a depender do referencial e, portanto, na compreensão da exata dimensão desses termos.

A compreensão dos diferentes aspectos conceituais e respectivas delimitações no Direito, para extração dos efeitos jurídicos, depende da análise contextual e sistemática do ordenamento em que se inserem.

*O que é "universal"? O que é "direito à educação"? O que "é direito universal à educação" e "universalidade do direito da educação? Há distinção entre o "direito à educação" e o dever de "educar"? Quando é possível afirmar que um ser humano teve seu "direito à educação respeitado"? E como afirmar que "o direito à educação" de outro ser humano foi violado? Qual o limite entre o "ser educado" e o "não ser educado"?*

Todas essas questões são preliminares para que se possa responder a seguinte indagação: *é possível afirmar que o direito à educação comporta a priorização entre universalidade e progressividade e, portanto, que direito de todos à educação estaria respeitado mediante o acesso ao ensino, medíocre qualitativamente, mas universalizado (ou seja, oferecido a todos)?*

A resposta a essa multiplicidade de questões, do ponto de vista do Direito, certamente, dependerá do referencial demarcado por variáveis de objeto (ordenamento), espaço (local) e tempo (momento) pelo intérprete.

Não obstante, há um núcleo mínimo de significação, que pode ser considerado comum em todos os ângulos de análise.

É, portanto, este núcleo mínimo, que denota, em essência, a impossibilidade de compreensão diversa do que se pode entender por "universalidade da educação", que assume importância fundamental para todos os que se ocupam do estudo e monitoramento da efetividade do direito à educação.

Nesse cenário, nos estreitos limites do presente, tomando como objeto de análise a Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/88), que consagra o direito à educação como um direito social (art. 6º), o objetivo é extrair a compreensão dimensional da universalidade do direito à educação, na amplitude e limites que lhe são intrínsecos, a partir dos princípios e garantias constitucionalmente postos.

Para tanto, reconhece-se a imprescindibilidade de análise sistemática e contextual do ordenamento jurídico nacional, sem esquecer que, as normas oriundas de tratados internacionais passam a integrar o sistema nacional, a partir da observação das regras de adesão e aprovação nele previstas. E, para fins do que aqui se propõe, serão tomados como referenciais relativamente ao direito à educação a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) e do Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

Sendo assim, partindo da análise terminológica para delimitação conceitual, procurar-se-á demonstrar que a universalidade e a progressividade da educação, enquanto dever do Estado de respeitar o direito social à educação por meio do ensino (prestação de serviços educacionais), estão intrinsecamente ligadas a uma forma e a um conteúdo, ambos indissociáveis da qualidade, assim entendida por um conteúdo mínimo, sem o qual não se pode afirmar respeitado o direito à educação tal como garantido.

## **2. Pressupostos de análise: delimitações conceituais.**

Inicialmente, convém ter presente que a todo direito é contraposto um dever. E, no que se refere ao direito à educação, como direito inerente à condição humana, de modo mais ou menos abrangente, é dever imposto ao Estado.

Neste sentido, o dever do Estado se consubstancia na prestação de serviços educacionais, exercida de forma direta por meio da Educação Pública, oferecida nos estabelecimentos públicos de ensino ou de forma indireta, exercida por meio da disciplina das formas e meios da prestação de serviços educacionais ofertados pela iniciativa privada, bem como pelos controles sobre ela exercidos.

Educar é oferecer condições para o desenvolvimento da personalidade, é preparar e dar condições para o crescimento físico e intelectual, é dar instrumentos e condições para que um ser humano tenha capacidade de conhecer, buscar e defender outros direitos que lhe são reconhecidos, tais como a liberdade, a saúde, as convicções e a segurança, dentre outros<sup>3</sup>.

A educação, portanto, é ofertada com foco nas atividades de ensino, o que requer, intrinsecamente, um conteúdo mínimo compatível com o amadurecimento físico e intelectual dos indivíduos.

Certamente a pretensão de ensinar um recém-nascido a ler e escrever é uma meta inatingível, biologicamente comprovável.

Essa é a razão da necessidade de segmentação da educação em níveis de ensino. Em cada nível, adequado a faixas etárias específicas, há um conteúdo mínimo de apreensão esperado.

Evidentemente, o conteúdo mínimo só pode ser estabelecido se tomada em conta a aptidão de cada um ao seu respectivo aprendizado e esta, aptidão, é determinável pelo amadurecimento pessoal normal, ou seja esperado, em cada faixa etária. É certo que pequenas variáveis devem ser consideradas, tendo em vista as individualidades de cada estudante, sem desconsiderar os percentuais de desvios.

Mas, o desenvolvimento das pesquisas e conhecimento científico do desenvolvimento intelectual dos seres humanos tornaram possível a análise desses parâmetros de identificação, viabilizando, conseqüentemente, o estabelecimento de um conteúdo mínimo, passível de aprendizado nas diferentes faixas etárias. Assim, tal análise propiciou a predeterminação dos níveis de ensino com seus respectivos conteúdos programáticos<sup>4</sup>, adequados para o perfil etário e de desenvolvimento dos estudantes que frequentarão aquele nível.

---

<sup>3</sup> Etimologicamente, educar vem do latim *educare*, *educere*, ou seja, "é composto pela união o prefixo *ex* que significa "fora" e *ducere* que quer dizer "conduzir" ou "levar". O significado do termo (direcionar para fora) era empregado no sentido de preparar as pessoas para o mundo e viver em sociedade, ou seja, conduzi-las para fora de si mesmas, mostrando as diferenças que existem no mundo". Cf. Dicionário Etimológico. Disponível em: [dicionarioetimologico.com.br](http://dicionarioetimologico.com.br). Acesso em: 06.09.2017.

<sup>4</sup> É importante observar que, apesar de não se poder desconhecer que os níveis de amadurecimento intelectual pode variar a depender das condições de saúde e nutrição, de moradia e formação familiar, dentre outras, tais diferenças também não se prestam a parametrizar as situações comuns à normalidade das pessoas, integrantes da maioria. Vale dizer, as exceções não podem ser consideradas para fins de estabelecimento de regras gerais comuns.

Ademais, não se olvide a finalidade da educação, qual seja, formar o ser humano para o exercício dos direitos e deveres imprescindíveis à existência digna e inerentes à cidadania.

Ora, se assim é, o dever de educar, destinado a dar efetividade ao direito à educação, somente pode ser cumprido se concretizado por meio da oferta do conteúdo mínimo, em cada faixa etária, correspondentes aos diferentes níveis de ensino. Afinal educar é, enfim, formar um indivíduo para se tornar um cidadão, com aptidão de compreender e transformar positivamente o meio social em que vive, a partir dos conhecimentos técnicos apreendidos.

Ademais, para aferição do cumprimento deste dever pelo Estado é imprescindível a fixação de formas e métodos de avaliação periódica do aproveitamento, individual, da conteúdo de ensino ofertado.

Para os fins aqui pretendidos, fica assim delimitada, conceitualmente, a educação enquanto direito e dever.

No que se refere à universalidade, dois são os aspectos a serem considerados. O primeiro, atinente ao referencial "humano" e, nesse sentido, correspondente a todo o conjunto de seres enquadráveis nessa qualidade (incluindo, portanto, todas as pessoas independentemente do fato de serem ou estarem em locais, condições, momentos ou sujeitas a culturas e ordenamentos distintos). O segundo, não excludente do primeiro (isto é, da condição humana), mas de referencial mais restrito, correspondente a um conjunto de seres humanos de características comuns segundo as coordenadas de tempo.

Trata-se de concepções diferenciadas doutrinariamente, segundo as quais as prescrições assecuratórias da universalidade dos direitos humanos devem ou não contemplar as diferenças e peculiaridades locais, sem contudo minimizar o dever correlato à implementação do direito que é universal (aqui relativo à educação), como ressalta FLAVIA PIOVESAN:

A concepção universal dos direitos humanos demarcada pela Declaração sofreu e sofre, entretanto, fortes resistências dos adeptos do movimento do relativismo cultural. O debate entre universalistas e os relativistas culturais retoma o velho dilema sobre o alcance das normas de direitos humanos: podem elas ter um sentido universal ou são culturalmente relativas? Esta disputa alcança novo vigor em face do movimento internacional dos direitos humanos, na medida em que tal movimento flexibiliza as noções de soberania nacional e jurisdição doméstica, ao consagrar um parâmetro internacional mínimo, relativo à proteção dos direitos humanos, aos quais os Estados devem se conformar<sup>5</sup>.

Para os fins do presente, tomaremos como referencial da universalidade o conjunto de seres humanos submetidos ao ordenamento jurídico nacional brasileiro, objeto desta análise.

---

<sup>5</sup> PIOVESAN, FLÁVIA. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p.207.

No tocante à progressividade, não há distinções relevantes quanto ao significado, evidenciando o desenvolvimento gradual evolutivo de algo. Falar em progressividade é falar em aumento, direção para frente. E, quando relacionada à educação, a progressividade, certamente, visa a implementação direcionada ao crescimento, ao aumento, à ampliação.

Destarte, feitas estas considerações preliminares, passamos ao exame do alcance da universalidade e progressividade quando relacionadas ao direito à educação e ao dever a ele correlato no direito brasileiro atual, a partir das normas dos dois principais tratados internacionais sobre direitos humanos e sociais aos quais houve adesão.

### **3. Universalidade e progressividade nos tratados internacionais: Declaração Universal dos Direitos do Homem e Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**

O Brasil é signatário de vários tratados internacionais relacionados à proteção dos direitos humanos, cujas normas, se aprovadas em conformidade com o procedimento estabelecido pela própria Constituição<sup>6</sup>, passam a integrar o rol de direitos e garantias fundamentais positivados pelo ordenamento jurídico nacional, podendo, inclusive, adquirir o *status* de norma constitucional<sup>7</sup> e, em razão disso, assumir a qualificação de cláusula pétreas<sup>8</sup>.

No corte metodológico limitativo do âmbito deste trabalho optou-se por examinar dois dos mais importantes documentos internacionais relativos aos direitos humanos e, especificamente, ao direito à educação, quais sejam: a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), incorporado ao sistema jurídico nacional pelo Decreto 591/92 e a Declaração Mundial sobre a Educação para todos (1990)<sup>9</sup>.

Da Declaração Universal dos Direitos do Homem extrai-se que a educação é "direito de todos" (universalidade) e que há "obrigatoriedade do ensino elementar" (art. 26º, 1). Estabelecidos os pressupostos, extrai-se, ainda, que a finalidade da educação é propiciar a "plena expansão da personalidade humana",

---

<sup>6</sup> CF/88: "Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; (...)"

<sup>7</sup> CF/88: "Art. 5º (...) § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (...)"

<sup>8</sup> CF/88: "Art. 60. (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) IV - os direitos e garantias individuais."

<sup>9</sup> Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em 30.out.2018.

assim como o "reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais" (art. 26º, 2)<sup>10</sup>.

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), por sua vez, reconhece o direito à educação como um direito social e também o considera como direito universal ("de toda pessoa") em todos os níveis, cuja finalidade é a "plena expansão da personalidade humana e o reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais". Para tanto, determina a "implementação progressiva" da gratuidade em todos os níveis<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> "Artigo 26º 1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito. 2.A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das actividades das Nações Unidas para a manutenção da paz. 3.Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o gênero de educação a dar aos filhos." (grifamos)

<sup>11</sup> ARTIGO 131. Os Estados Partes do presente Pacto **reconhecem o direito de toda pessoa à educação**. Concordam em que **a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais**. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. 2. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito: a) **A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos**; b) A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a **educação secundária técnica e profissional**, deverá ser generalizada e **torna-se acessível a todos**, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela **implementação progressiva do ensino gratuito**; c) A **educação de nível superior** deverá igualmente torna-se **acessível a todos**, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela **implementação progressiva do ensino gratuito**; d) Dever-se-á fomentar e intensificar, na medida do possível, a educação de base para aquelas pessoas que não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária; e) Será preciso **prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino**, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente. 3. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais de escolher para seus filhos escolas distintas daquelas criadas pelas autoridades públicas, sempre que atendam aos padrões mínimos de ensino prescritos ou aprovados pelo Estado, e de fazer com que seus filhos venham a receber educação religiosa ou moral que esteja de acordo com suas próprias convicções. 4 .Nenhuma das disposições do presente artigo poderá ser interpretada no sentido de restringir a liberdade de indivíduos e de entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1 do presente artigo e que essas instituições observem os padrões mínimos prescritos pelo Estado". (grifamos)

Como se pode verificar, as normas referentes ao direito à educação, veiculadas pelos citados tratados internacionais, apresentam, em comum:

- a) o reconhecimento do direito à educação como um direito universal;
- b) o reconhecimento da imprescindibilidade da educação para o desenvolvimento da pessoa e para a dignidade da existência, bem como para o fortalecimento da capacitação para o exercício de direitos e liberdades fundamentais;
- c) o reconhecimento da necessidade de segmentação do ensino, mediante a garantia da obrigatoriedade da educação segundo um conteúdo (nas primeiras etapas).

Conforme NINA RANIERI, é possível apontar as seguintes características do direito à Educação na ordem internacional:

- a) é um direito subjetivo fundamental, de extração social, que tem por finalidade a mais ampla promoção da dignidade humana e dos direitos humanos visando uma compreensão comum dos direitos e liberdades, a promoção da paz e afirmação de sociedades livres e democráticas;
- b) seu conteúdo, de natureza instrumental, abrange todos os processos que capacitem os indivíduos a participar efetivamente de uma sociedade livre, favoreçam a compreensão, a tolerância e a amizade entre as nações;
- c) são seus titulares os indivíduos, a sociedade, os Estados, e sujeitos passivos ou Estados, a sociedade, a família, os indivíduos;
- d) o campo de realização do direito à educação é, por excelência o dos territórios nacionais, daí resultando as obrigações de promoção, proteção e garantia, particularmente no que diz respeito à universalidade e equidade de acesso;
- e) é a epítome da indivisibilidade e interdependência, dos direitos fundamentais.<sup>12</sup>

De fato, com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), o direito à educação passa a ser considerado um direito social. Isso, contudo, não lhe retira o caráter de direito individual e, como tal, também reivindicável, da sociedade.

E mais. Também é o PIDESC que, paralelamente à obrigatoriedade do ensino nos níveis secundário (fundamental) e superior, inclui a gratuidade de implantação progressiva.

---

12 RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: Justiça pela Qualidade na Educação - Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância, e da Juventude (ABMP). São Paulo: Saraiva, 2013.pp. 65/66.

No caso, a progressividade está relacionada à implantação da gratuidade da oferta do ensino em cada nível, a iniciar por aquele que se reputa imprescindível – o elementar.

É sabido que a universalização da educação, em quaisquer dos países signatários dos tratados em questão, não poderia ser implementada de uma só vez, bem como que a extensão de sua oferta deveria ser mensurada de acordo com a situação de cada país membro. Todavia, o que se objetiva é, em última análise, que o direito à educação seja garantido a todos, de todos os lugares, gratuitamente.

Evidencia-se que, pelas determinações contidas em ambos documentos internacionais, a ampliação da oferta da educação a um número cada vez maior de pessoas é ponto comum; não obstante, a aferição do esforço necessário e das ações a serem implementadas está diretamente ligada à situação específica de cada lugar, considerando-se as peculiaridades locais de extensão territorial, diversidade populacional e de renda, dentre outras. Conseqüentemente, a mensuração do desenvolvimento e ampliação do reconhecimento do direito à educação, em cada um, deverá levar em conta o ponto de partida.

Nesse sentido, portanto, importa destacar que a oferta do ensino a um número cada vez maior de pessoas, consubstanciada na meta da universalização, é obrigatória e deve ser perseguida. Isso significa, de um lado o reconhecimento da imprescindibilidade de educação e, de outro, o reconhecimento da situação, diferenciada, de ausência ou precariedade da educação se considerada a diversidade mundial.

Mas não só. Ressalta, ainda, o reconhecimento global dos distintos níveis de aptidão para o aprendizado, cuja capacitação está relacionada ao amadurecimento relacionado a faixas etárias, como já exposto introdutoriamente. E, ainda, que a educação é tão necessária que deve ser ofertada de forma gratuita, não obstante de forma progressiva, a partir do nível considerado de mais urgente e relevante implementação.

Destarte, é possível afirmar que a progressividade veiculada nos tratados internacionais é relativa à implementação da gratuidade na universalização do ensino nos diferentes níveis (elementar, fundamental e superior).

Nessa direção, portanto, devem caminhar os ordenamentos jurídicos nacionais dos países signatários desses tratados, dentre os quais está o Brasil.

#### **4. Universalidade e progressividade na estrutura do sistema constitucional da Educação na Constituição de 1988.**

A Constituição Federal brasileira de 1988 introduziu alterações significativas no reconhecimento do direito à educação se comparada aos ordenamentos constitucionais que lhes precederam, a começar pela consagração da educação como um direito social (art. 6º)<sup>13</sup>.

De fato, ao incluir o direito à educação como direito social, o constituinte deu-lhe um *status* de importância diferenciado, admitindo-lhe uma relevância que ultrapassa os limites da individualidade de interesses.

Certamente, se há um direito social à educação é porque há um interesse social correlato, a demandar o preparo individual de todos os integrantes de uma determinada coletividade de pessoas que convivem em sociedade. Isso significa, portanto, que a educação passa a ser considerada “bem comum”.

Com base nesse fundamento - a educação como direito social - prosseguiu o constituinte estabelecendo que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” e, quanto à finalidade, visa “ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205, *caput*)<sup>14</sup>.

Assim, positivou a “universalidade”<sup>15</sup> do direito à educação e impôs, ao Estado, o dever relativo à prestação dos serviços educacionais, com base na distribuição de competências segundo uma ordem de prioridade entre os entes federados, da seguinte forma: aos Municípios, incumbe o dever de prestação de serviços educacionais relativos a educação infantil e ensino fundamental; aos Estados e ao Distrito Federal, os relativos ao ensino fundamental e médio e, à União, os relativos ao ensino superior, cabendo-lhe, ainda, o dever de uma atuação supletiva e redistributiva (art. 211)<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> CF/88: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

<sup>14</sup> CF/88: “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.”

<sup>15</sup> A universalidade da educação esteve presente na Constituição Imperial de 1824, bem como Constituições de 1924, 1946 e 1967 e na Emenda Constitucional nº 1 de 1969.

<sup>16</sup> CF/88: “Art. 211: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. “

Determinou, o constituinte, que o exercício desses deveres deve ser efetivado, dentre outras<sup>17</sup> formas, mediante a garantia “da progressiva universalização do ensino médio gratuito” (art. 208, II), sendo, ainda, reconhecido como direito público subjetivo, o direito de “acesso ao ensino obrigatório e gratuito” (art. 208, § 1º), assim estabelecido o ensino básico e gratuito para crianças de quatro a dezessete anos (art. 208, I).

De tais disposições do constituinte brasileiro, observa-se o respeito à graduação da universalidade do ensino gratuito, ao estabelecer como garantia inicial de gratuidade apenas o ensino básico para, posteriormente, incluí-la no ensino médio, sem afastar o reconhecimento de que essa graduação persegue atingir a garantia de acesso ao ensino obrigatório e gratuito para todos os níveis.

A progressividade é relacionada, portanto, diretamente à universalização da educação nos diversos níveis de ensino, como garantia de sua implementação segundo uma ordem de prioridades preestabelecida por expressa disposição constitucional.

Trata-se, ressalta-se, de garantia quanto à implementação da universalização da educação em todas as etapas.

Além disso, há previsão de outros princípios regentes do ensino, isto é, da prestação dos serviços educacionais, dentre os quais se inserem, entre outros<sup>18</sup>, a igualdade de acesso e permanência na escola; a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e a garantia de padrão de qualidade.

---

<sup>17</sup> CF/88: Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II- progressiva universalização do ensino médio gratuito; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. § 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. § 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

<sup>18</sup> CF/88: “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escolar; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V- valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI- gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal”.

A igualdade de acesso e permanência, bem como a gratuidade, e corroboram a imprescindibilidade da garantia do nível básico de ensino gratuito que, por essa razão, é prioritário e obrigatório. Todavia, para o Estado e para a sociedade, a gratuidade da oferta relaciona-se diretamente ao custo orçamentário e, conseqüentemente, faz emergir as dificuldades inerentes às fontes de custeio, tema de alta complexidade que foge da delimitação temática do presente.

Optou-se, nesse estudo, centrar-se na importância da garantia do padrão de qualidade, assim considerado como a oferta de um conteúdo mínimo, em cada nível, de forma a propiciar o aprendizado que forneça, em síntese, as condições suficientes para o cumprimento da finalidade da educação, tornando o aluno apto ao exercício da cidadania e à dignidade.

Por tal motivo, dada a relevância da perseguição da qualidade como condição sem a qual não se cumprirão os princípios aplicáveis à educação, que o padrão de qualidade deve ser aferido mediante avaliação direcionada e periódica, de maneira a possibilitar a análise do cumprimento das determinações constitucional e internacional que lhe regem.

É sabido que os princípios, enquanto diretrizes, são normas e, como tais, possuem força prescritiva, balizam a atuação do Estado e o exercício dos direitos relativos à educação, sem distinção de níveis.

Nesse sentido, resta indiscutível que o padrão de qualidade, enquanto princípio direcionador do ensino, permeia toda a atividade de prestação de serviços educacionais: do ensino obrigatório, ou seja, do nível básico e fundamental de ensino, passando pelo nível médio até o nível superior.

Conseqüentemente, a oferta do ensino sem padrão de qualidade equivale à ausência. E a ausência de ensino de qualidade é impeditiva da universalização da educação.

Assim, o direito à educação, assegurado constitucionalmente e de forma compatível com as normas internacionais a ele referentes, não pode prescindir da qualidade que garante, a todos, um conteúdo mínimo obrigatório consoante cada etapa do ensino.

A partir do ensino obrigatório, portanto, a universalização de todos os níveis de ensino é a meta que deve ser implementada de forma progressiva. A progressividade, portanto, deve ser compreendida como a garantia da universalidade da educação segundo determinado padrão de qualidade, aferido periodicamente com base em parâmetros que possam identificar se aquela educação ofertada está cumprindo a finalidade de formação digna e cidadã do indivíduo.

## 5. Conclusão

O panorama estruturante do direito à educação com o correlato dever relativo ao ensino, positivado pelo atual ordenamento constitucional brasileiro, como visto, permite-nos concluir que a universalidade do direito à educação deve englobar, intrinsecamente, a qualidade do padrão de ensino, de forma inafastável.

Considera-se, inadmissível afirmar que a meta da universalização é atingida no momento em que alcançado um percentual numérico da população em idade elegível, sem que tal constatação seja acompanhada de comprovação da correspondente aferição do aprendizado, isto é, de medidas por meio das quais se comprove a qualidade da educação ofertada.

Tal entendimento ressalta de uma interpretação sistemática e conjunta das normas constitucionais, especialmente, as seguintes:

- a) níveis de ensino estabelecidos em conformidade com os padrões internacionais, por faixas etárias, com a fixação da obrigatoriedade do nível básico e fundamental, imprescindíveis à formação dos indivíduos para a existência digna e exercício dos direitos de cidadania;
- b) fixação da qualidade do padrão de ensino como princípio direcionador do cumprimento do dever do Estado relativo à educação;
- c) determinação da implantação da universalização progressiva a partir do ensino médio.

Decorrem, ainda, da interpretação das normas constitucionais à luz das determinações internacionais do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e da Declaração Universal dos Direitos do Homem que, por sua vez, traçam, de maneira condensada:

- a) o direito à educação como direito universal, subjetivo, fundamental e social, cuja finalidade é promover a dignidade humana, a partir da compreensão dos direitos e liberdades.
- b) o direito à educação como fortalecimento da capacitação para a promoção da paz e afirmação de sociedades livres democráticas e tolerantes.
- c) o respeito, na implementação do direito à educação, às diferentes fases da aprendizagem, reconhecendo-se a necessidade de segmentar o ensino, mediante a garantir a obrigatoriedade da educação segundo determinado conteúdo.

Universalidade e qualidade do ensino são, portanto, garantias indissociáveis para implementação do direito à educação em consonância com os fundamentos e objetivos consagrados pelo ordenamento jurídico nacional, especialmente relativos à cidadania e à dignidade existencial, bem como compatíveis com as normas oriundas da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aqui estudados.

Assim, resta evidenciado o consenso positivado da imprescindibilidade de um conteúdo educacional mínimo sem o qual não há o preparo suficiente para o atingimento da finalidade que se visa cumprir com a garantia do direito à educação, o que seria o mesmo de esvaziar seu sentido social.

Diante de tais constatações, destaca-se que a relevância da presente conclusão está na demonstração da necessidade de se disciplinarem critérios de avaliação da qualidade da educação, de maneira periódica, uma vez que, diante da ausência dos padrões qualitativos mínimos, se infirmam os dados numéricos quantitativos indicativos do atendimento à universalidade da educação.

Tais dados são, em verdade, falsos denotativos da efetivação do direito à educação.

## 6. Referências

- ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. (trad. Pietro Nassetti). São Paulo: Marin Claret, 2005.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso A. *Eficácia das Normas Constitucionais e Direitos Sociais*. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BRASIL. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em 30.out.2018.
- CANOTILHO, J. J. *Direito Constitucional*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1993
- CHANEL, Emmanuel de Crouy. *A Cidadania Fiscal*. In: *Princípios e Limites da Tributação 2 - Os Princípios da Ordem Econômica e a Tributação*. FERRAZ. Roberto (coordenador). São Paulo: Quartier Latin, 2009.
- CONTI, José Maurício. *Princípios tributários da capacidade contributiva e da progressividade*. São Paulo: Dialética, 1996.
- FARIA, José Eduardo. (org). *Direitos humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Conceito de Sistema no Direito*. São Paulo: RT, 1976.
- FRANÇOIS, Louis. *The right to education: from proclamation to achievement (1948-1968)*. Paris: UNESCO, 1968. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001281/128156eo.pdf>. Acesso em 30.out. 2018

- GIOIA, Fulvia Helena de. *Tributação & Custeio da Educação Pública*. São Paulo: Juruá, 2018.
- \_\_\_\_\_. Tributação, Direitos Fundamentais e Cidadania: Algumas reflexões sobre a dupla face da tributação em busca da Justiça Fiscal. In: *Revista Brasileira de Direito Tributário e Finanças Públicas* – Caderno de Direito Comparado. São Paulo, v. 36, jan/fev, pp. 170-185.
- HOLMES, Stephen & SUNSTEIN, Cass. *The Cost Of Rights - Why Liberty Depends on Taxes*. Norton: New York, 2000
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *O Financiamento da Educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.
- MORAES, Alexandre. *Direitos Humanos Fundamentais*. 9ª ed. Atlas, 2011.
- PAOLI, Carolina De Gioia. A proteção dos direitos de cidadania do âmbito do Mercosul: liberdade de circulação de pessoas e direitos reflexos. 2017. 142 f. Dissertação (mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: *Justiça pela Qualidade na Educação* - Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP). São Paulo: Saraiva, 2013.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2008.
- SEIXAS DUARTE, Clarice. *A educação como um direito fundamental de natureza social*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100>. Acesso em 30.out.2018.
- ONU. *Declaração Universal dos Direitos do Homem*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em 30.out.2018